مركز دراسات الوحدة العربية

سلسلة أطروحات الدكتوراه (١١٨)

الاحتلال وإعادة بناء الدولة

دراسة مقارنة لحالات اليابان وأفغانستان والعراق

الدكتور محمد فايز فرحات

هذا الكتاب

نجح الاحتلال في إعادة بناء اليابان عقب الحرب العالمية الثانية، بينما فشل في إعادة إنتاج هذه الخبرة في حالتي أفغانستان والعراق. وقد استند الاحتلال في الحالتين الأخيرتين إلى افتراض مركزي مؤداه أنه يمكن إعادة هندسة الأنظمة السياسية والاقتصادية، وحتى الثقافية، لمجتمع ما في اتجاه محدد من خلال مشروع خارجي وفي ظل وجود عسكري مباشر. وبعيداً من الموقف الأخلاقي من سياسة الاحتلال، وحتى بافتراض أن الاحتلال لديه مشروع حقيقي لإعادة بناء دولة ما، فقد أثبتت حالتا أفغانستان والعراق عدم دقة هذا الافتراض، لأن الأمر يعتمد في النهاية على مجموعة مركبة ومعقدة من المتغيرات.

يمثّل هذا الكتاب محاولة لتقديم إطار نظري متكامل لفهم ظاهرة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال من خلال الدراسة المقارنة للحالات الثلاث، وبما يسمح بطرح، وباختبار درجة صدقية، عدد من الفرضيات البحثية، واختبار تأثير أكبر عدد من المتغيرات المستقلة، وذلك من خلال إعمال المناهج التحليلية، وأدوات القياس الكمي قدر الإمكان، على نحو يدعم في النهاية صلابة نتائج الدراسة.

الدكتور محمد فايز فرحات

حصل على درجة البكالوريوس في العلوم السياسية من جامعة القاهرة سنة ١٩٩٢، ودرجة الماجستير سنة ٢٠٠١، ودرجة الدكتوراه في العلوم السياسية سنة ٢٠١٣. يعمل باحثاً في مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية. تولى عدداً من المهمات في المركز، منها مدير تحرير **التقرير الاستراتيجي العربي**، ومنسق مشروع **دليل الحركات الإسلامية**. يشغل حالياً منصب رئيس برنامج الدراسات الآسيوية في المركز، ورئيس تحرير سلسلة **كراسات استراتيجية**. متخصص في الدراسات الآسيوية، والإسلام السياسي. له عدد من الدراسات المنشورة باللغتين العربية والإنكليزية، ومؤلف مشارك في عدد من الكتب.

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «بيت النهضة»، شارع البصرة، ص.ب: ٦٠٠١ - ١١٣
الحمراء - بيروت ٢٤٠٧ ٢٠٣٤ - لبنان
تلفون: ٧٥٠٠٨٤ - ٧٥٠٠٨٥ - ٧٥٠٠٨٦ - ٧٥٠٠٨٧ (٩٦١١+)
برقياً: «مرعربي» - بيروت
فاكس: ٧٥٠٠٨٨ (٩٦١١+)
e-mail: info@caus.org.lb
Web site: http://www.caus.org.lb

الثمن: ٢٤ دولاراً
أو ما يعادلها

ISBN: 978-9953-82-723-0

الاحتلال وإعادة بناء الدولة

دراسة مقارنة لحالات اليابان وأفغانستان والعراق

مركز دراسات الوحدة العربية

سلسلة أطروحات الدكتوراه (١١٨)

الاحتلال وإعادة بناء الدولة (*)

دراسة مقارنة لحالات اليابان وأفغانستان والعراق

الدكتور محمد فايز فرحات

(*) في الأصل أطروحة قدمت لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، تحت إشراف د. محمد السيد سليم ود. جابر سعيد عوض. وقد نوقشت وأجيزت في آب/أغسطس ٢٠١٣.

الفهرسة أثناء النشر - إعداد مركز دراسات الوحدة العربية

فرحات، محمد فايز

الاحتلال وإعادة بناء الدولة: دراسة مقارنة لحالات اليابان وأفغانستان والعراق/محمد فايز فرحات.

٤٨٠ ص. (سلسلة أطروحات الدكتوراه؛ ١١٨)

ببليوغرافية: ص ٤٥٥ - ٤٧٠.

يشتمل على فهرس.

ISBN 978-9953-82-723-0

١. العراق - الاحتلال العسكري. ٢. العراق - تاريخ. ٣. إعادة الإعمار - العراق.
٤. أفغانستان - الاحتلال العسكري. ٥. أفغانستان - تاريخ.
٦. إعادة الإعمار - أفغانستان. ٧. اليابان - الاحتلال العسكري. ٨. اليابان - تاريخ.
٩. إعادة الإعمار - اليابان. أ. العنوان. ب. السلسلة.

342.02309567

العنوان بالإنكليزية

The Occupation and the State Rebuilding

Comparative Case Studies of Japan, Afghanistan and Iraq

By Mohammed Fayez Farhat

الآراء الواردة في هذا الكتاب لا تعبّر بالضرورة
عن اتجاهات يتبناها مركز دراسات الوحدة العربية

مركز دراسات الوحدة العربية

بناية «بيت النهضة»، شارع البصرة، ص.ب: ٦٠٠١ - ١١٣

الحمراء - بيروت ٢٠٣٤ ٢٤٠٧ - لبنان

تلفون: ٧٥٠٠٨٤ - ٧٥٠٠٨٥ - ٧٥٠٠٨٦ - ٧٥٠٠٨٧ (٩٦١١+)

برقياً: «مرعربي» - بيروت

فاكس: ٧٥٠٠٨٨ (٩٦١١+)

email: info@caus.org.lb

Web Site: <http://www.caus.org.lb>

الطبعة الأولى

بيروت، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥

إهـداء

إلى أمي، وزوجتي، وأبنائي، وروح والدي

المحتويات

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

أكثر من شكر

هذا الكتاب هو في الأصل أطروحتي للدكتوراه، التي نوقشت بقسم العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية ـ جامعة القاهرة. لذا فإنني انتهز هذه الفرصة لكي أعبِّر مرة أخرى عن امتناني وعرفاني بالجميل لأستاذي الدكتور محمد السيد سليم، أستاذ العلاقات الدولية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، لرعايته العلمية لي بشكل عام، ولهذه الأطروحة بشكل خاص، ولِما بذله من جهد وصبر ووقت للخروج بهذا العمل وفقاً للتقاليد العلمية الرصينة. فله مني عميق التقدير والاحترام. وأشكر أيضاً أستاذي الدكتور جابر سعيد عوض، أستاذ العلوم السياسية بالكلية، على مساعداته العلمية ودعمه المعنوي لي لإنجاز هذه الأطروحة؛ متمنياً لهما دوام التوفيق والنجاح، وموفور الصحة والسعادة.

كذلك أتقدم بعميق الشكر والتقدير للدكتور جمال زهران (أستاذ ورئيس قسم العلوم السياسية بجامعة بورسعيد)، والأستاذة الدكتورة حنان قنديل (أستاذ العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية)، على تفضلهما بالموافقة على مناقشة الرسالة، وما اقتطعاه من وقتهما الثمين لتقييمها والحكم عليها.

وأخيراً أتمنى أن يرقى هذا العمل العلمي المتواضع إلى المستوى العلمي الذي يليق بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، المؤسسة العريقة التي شُرّفتُ بأن تعلمت فيها وعلى يد أساتذتها، كما أتمنى أن يرقى إلى مستوى مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، تلك المؤسسة التي أعتز وأفخر بالانتماء إليها.

الباحث

تقديم

كان مركز دراسات الوحدة العربية موفقاً حين قرر نشر هذه الرسالة التي تتناول موضوع **«الاحتلال وإعادة بناء الدولة: دراسة مقارنة لتجارب ما بعد الحرب العالمية الثانية وما بعد الحرب الباردة»**. ذلك أن الرسالة هي من الرسائل القليلة التي قدمت إسهاماً أصيلاً في بناء علم سياسة عربي، وهو العلم الذي يتناول قضايا عربية معاصرة، ويدرسها انطلاقاً من بيانات ومعلومات مستمدة من الواقع العربي كما هو، وليس كما يتصوره الآخرون. وفي الوقت ذاته يلتزم الباحث بشكل صارم بأصول المنهج العلمي، لكي يقدم سياسات عملية يمكن أن تفيد في تحسين هذا الواقع. فقد اشتق الباحث مشكلته البحثية من موضوع طُرح في الواقع العربي بعد نهاية الحرب الباردة، وتصاعد طرحه بعد أحداث ١١ أيلول/سبتمبر سنة ٢٠١١، في أُطر أكاديمية وأخرى سياسية تطبيقية، وهو إعادة تشكيل الدولة في العالمين العربي والإسلامي من خلال الاستسلام لشروط المنتصرين إما في إطار الاحتلال المستند إلى القوة العسكرية الساحقة، وإما في إطار القبول بالهزيمة السياسية الكاملة، بل الترحيب بهما كشرط للنهوض على يد سلطة الاحتلال أو الدولة المنتصرة. الافتراض هنا أن الولايات المتحدة نجحت في إعادة بناء الدولة في اليابان وفي ألمانيا بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، ومن ثمّ فإنها تستطيع أن توظف الاستراتيجية ذاتها لإعادة بناء الدولة في العالمين العربي والإسلامي سعياً وراء تحقيق الأمن القومي الأمريكي من خلال بناء دول صديقة تعمل في بيئة سلمية ديمقراطية وعلى أسس رأسمالية.

كان خطاب الرئيس الأمريكي بوش في ٥ نيسان/أبريل سنة ٢٠٠٢ إيذاناً بالتحوّل من الفكر النظري إلى التطبيق العملي. ففي هذا الخطاب أوضح بوش «نموذج السلام» الذي يرغب في تحقيقه في العالمين العربي والإسلامي. قال الرئيس الأمريكي «أمريكا ملتزمة بإنهاء الصراع بين العرب وإسرائيل، وببدء عهد من السلام. إننا نعلم أن هذا الأمر ممكن لأننا شاهدنا خلال حياتنا نهاية صراعات ما كان أحد يعتقد أنها يمكن أن تنتهي. رأينا أعداءً لدودين وقد تخلوا عن تاريخ طويل من النزاع والغضب. وأمريكا نفسها تعتبر أعداء سابقين أصدقاء موثوقين، ألمانيا، واليابان،

والآن روسيا». لقد انطوى اختيار هذه النماذج الثلاثة، كنماذج للسلام الأمريكي المنشود، على طرح مقولة الاستسلام أمام المطالب الأمريكية ـ الإسرائيلية كشرط للسلام. ذلك أنه إذا تأملنا ما حدث في بناء السلام الأمريكي مع ألمانيا واليابان بعد الحرب العالمية الثانية، ومع روسيا بعد نهاية الحرب الباردة (خلال حقبة يلتسن)، سنجد أن نقطة البدء في هذا السلام كانت الهزيمة العسكرية أو السياسية الكاملة للدول الثلاث أمام الولايات المتحدة وقبولها غير المشروط بالمطالب الأمريكية، وانفتاحها الكامل أمام هذه المطالب.

ولم يكن صعود ألمانيا واليابان بسبب استسلامهما، ولكن بسبب تحول السياسة الأمريكية نحو توظيف الدولتين في صراعات الحرب الباردة. كما أنَّ الولايات المتحدة عملت على الاستمرار في سحق روسيا، رغم استسلام يلتسن لمطالبها لأنه لم يكن هناك دافع لتوظيف روسيا ضدّ تهديد جديد. ولم يشر جورج بوش في خطابه ذاك إلى نموذج السلام الذي بنته الولايات المتحدة مع فيتنام، لأن هذا النموذج استند إلى أرضية الانتصار الفيتنامي، كما لم يشر إلى نموذج السلام الأمريكي ـ الصيني لأنه استند إلى مفهوم النِّدية بين الدولتين. وفي خطابه في ٢٨ آب/أغسطس سنة ٢٠٠٢ كرر ديك تشيني، نائب جورج بوش، الطرح ذاته حين قال في سياق خطابه التمهيدي لغزو العراق، «في أوقات أخرى، رأى العالم كيف أن الولايات المتحدة هزمت أعداء شرسين، وساعدت على بناء أوطانهم، وطورت صلات وثيقة بين شعوبنا وحكوماتنا. واليوم يرى العالم أن أمريكا تعمل ليس لهزيمة أفغانستان بل لتحريرها.. وسنعمل بالروح ذاتها بعد تغيير النظام في العراق. وبمساعدتنا، فإن العراق المحرر سيصبح أمة عظمى مرة أخرى».

كان بوش وتشيني يستفيدان من ترسانة الأدبيات الغربية حول إعادة بناء الدولة في ظلّ الاحتلال، ويطوِّران سياسة مبنية عليها، وهو ما شكل المقدمة النظرية لتدفق جيوش الاحتلال إلى أفغانستان ثمّ العراق، وتحول المشروع الأمريكي نحو دفع الفلسطينيين إلى الاستسلام الكامل أمام المطالب الإسرائيلية. وهو ما يفسر توظيف القوة العسكرية في الحالات الثلاث بشكل شامل لدفع الطرف الآخر نحو التسليم بالهزيمة. هذه الأطروحة تتردد في الأدبيات الأوروبية أيضاً ولكن بشكل أقل هجومية. ويأخذ ذلك شكل طرح مشروع تغيير القيم في العالمين العربي والإسلامي بما يتفق مع القيم الأوروبية وذلك كشرط للتعاون العربي ـ الأوروبي.

وقد أخذت تلك الأطروحة شكلاً رسمياً في الوثيقة التي أقرتها قمة مجلس الاتحاد الأوروبي في اجتماع عقد في البرتغال في حزيران/يونيو سنة ٢٠٠٠ بعنوان «استراتيجية مشتركة في إقليم البحر المتوسط». نصت الوثيقة في مادتها السابعة من القسم الثاني على أن الاتحاد الأوروبي «سيسعى إلى ترويج القيم المحورية التي يعتنقها ودوله الأعضاء بما في ذلك حقوق الإنسان، والديمقراطية، والحكم الرشيد، والشفافية، وحكم القانون». وفي المادة الرابعة عشرة نصت الوثيقة على أن الاتحاد «سيسعى إلى حث دول المتوسط على إلغاء عقوبة الإعدام طبقاً للخطوط الاسترشادية التي وافق عليها». وجاء في المادة ٢٢ أنه سيسعى إلى «تحديد التماثلات بين الأنظمة القانونية ذات الخلفيات

المختلفة لحلّ مشكلات القانون المدني المتعلّقة بالأفراد، وقوانين المواريث، والأحوال الشخصية بما في ذلك قوانين الطلاق». ومن ثمّ، فإننا أمام مشروعين للتغيير في العالمين العربي والإسلامي: المشروع الأمريكي القائم على دفع الآخر إلى الاستسلام للهزيمة من خلال القوة الصلبة، والمشروع الأوروبي الذي يسعى إلى تحقيق الهدف ذاته، ولكن من خلال القوة الناعمة.

تتعامل الرسالة التي بين أيدينا مع المشروع الأمريكي، ويدور جوهرها حول فحص مقولة قيام الدولة الغربية بإعادة بناء الدولة في العالمين العربي والإسلامي بعد الاستسلام، وأن الاحتلال سيؤدي إلى تحول الدولة في هذين العالمين لكي تصير «دولة عظمى»، كما قال تشيني. لم يفحص الباحث المقولة من منظور أيديولوجي، ولكن من منظور منهجي صارم، ربما لا يكون مريحاً للبعض ممن اعتادوا تناول تلك الموضوعات من منظور الشجب والتنديد، الذي لا يثمر علماً. فقد اشتق الباحث مشكلته البحثية من واقع بيئته العربية، وطرح سؤالين مهمين، **الأوّل**: هل يمكن تكرار النموذجين الألماني والياباني على الشعوب والدول في العالمين العربي والإسلامي؟ وأمام وضوح فشل المشروع الأمريكي في أفغانستان، والعراق، تطرح الرسالة السؤال الثاني عن أسباب الفشل ودلالاته: هل الفشل راجع إلى رفض العرب أن يصبحوا قوة عظمى في ظلّ الرضوخ للاحتلال؟ أم إلى أن فكرة إعادة بناء الغرب للدولة في العالمين العربي والإسلامي في ظلّ الاحتلال غير ممكنة التطبيق أصلاً لأسباب متعددة؟ أم إلى أن الغرب كان يستعمل تلك الاستراتيجية كغطاء للاحتلال والاستسلام، ولم يكن لديه أصلاً مشروع للنهوض، كما حدث في الحالة الروسية في عهد يلتسن، إذ رغم استسلام الأخير، فإن الغرب حرص على المزيد من إضعاف الدولة الروسية؟

في هذا الإطار، بلور الباحث إطاراً نظرياً يدور حول محورين أساسيين: **أولهما** كيف يمكن أن نقيس درجة نجاح أو فشل دولة الاحتلال في بناء الدولة؟ وما هي المؤشرات الواجب توظيفها لكي نحدد بشكل صارم هذه الدرجة؟ ينبع ذلك من الاختلاف الشديد بين الباحثين حول النجاح والفشل في العراق وأفغانستان، حيث يرى البعض أن مجرد إجراء الانتخابات هو مؤشر كافٍ للنجاح، بينما يرى آخرون أنه لا يدلّ بالضرورة على النجاح. وبذلك يمكن قياس المتغير التابع بشكل منهجي. وثانيهما هو بناء تصوّر حول المحددات المحلية والإقليمية والعالمية التي تؤثر في مدى نجاح أو فشل دولة الاحتلال في إعادة بناء الدولة بصفة عامة. وبذلك يمكن تحديد المتغيرات المستقلة التي تؤثر في النجاح والفشل. من هذا الإطار النظري اشتق الباحث عدداً من الفروض العلمية، أي أن فروضه لم تكن مجرد «تخمينات» وإنما هي علاقات محتملة بين المتغيرات ذات أسس منطقية وإمبيريقية في آن واحد. ولاختبار المقولات راح الباحث يعمل على تجميع المعلومات الأولية من مصادرها الأصلية متفادياً خطر الاستناد إلى معلومات مستمدة من مصادر ثانوية، بما في ذلك قيامه بزيارة طويلة لليابان مكنته من فهم مدى إمكان تعميم النموذج الياباني في الاستسلام غير المشروط للولايات المتحدة على حالات مطالبة الدولة في العالمين العربي والإسلامي بالاستسلام ذاته لتحقيق النتائج ذاتها.

لعل من أهم ما انتهى إليه الباحث هو أن نجاح مشروع إعادة بناء الدولة في ظلّ الاحتلال يرتبط بقبول الهزيمة العسكرية أو السياسية. وهذا الشرط لا يتوافر في ظلّ الثقافة العربية والإسلامية، وهي ذات تاريخ طويل في الصدام مع الغرب وثقافته، وتنطلق من التناقض بين القيم العربية ـ الإسلامية والقيم الغربية. وهو الأمر الذي لم يكن مطروحاً في الحالتين اليابانية والألمانية. فالمجتمعات العربية والإسلامية أقل قابلية لسياسة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، ولفكرة فرض الديمقراطية بواسطة قوى خارجية. ومن ثمّ، خلص الباحث إلى أولوية المحددات ذات الصلة بالبيئة الداخلية بالمقارنة بباقي المحددات الإقليمية والعالمية. وقد أشار الباحث إلى أن عدم اعتراف المجتمع في الدولة العربية المحتلة بالهزيمة، وعدم وجود عملية سياسية حقيقية تستوعب مختلف النخب والقوى السياسية، وسيطرة التعددية العرقية والطائفية مع وجود خبرة صراعية بين القوى الاجتماعية، قد أفشل مشروعات التغيير المعلنة، وذلك بافتراض توافر الإرادة لدى دولة الاحتلال لإعادة بناء الدولة. وفي الحالتين الأفغانية والعراقية لم تكن تلك الإرادة متوافرة، وإنما كان الاحتلال مقدمة مقصودة لعملية تفكيك الدولة وحقنها بالطائفية السياسية.

كما خلص إلى أن أطروحة إعادة بناء الدولة في غياب التوافق الإقليمي، بل والتوافق العالمي، من شأنه أن يؤدي إلى فشل المشروع حتّى بافتراض أنه يتضمن استراتيجية عملية للتغيير السياسي. ومن ثمّ، فإن طرح الولايات المتحدة مشروع إعادة بناء الدولة في حقبة ما بعد ١١ أيلول/سبتمبر لم يكن طرحاً جدياً لأنها تعلم أن القوى الإقليمية والعالمية لن تمكنها من تنفيذ مشروعها بافتراض جدّيته؛ فضلاً عن أن الولايات المتحدة ربطت بين مشروع التغيير والحرب على الإرهاب، وانتهت إلى التركيز على تلك الحرب، التي خسرتها أيضاً في النهاية. والحصيلة النهائية هي فشل مشروع التغيير المعلن في العالمين العربي والإسلامي، وإن نجح مشروع التغيير المستتر، الذي يدور حول تفكيك المجتمعات العربية والإسلامية، وهو ما أثبتت التطورات الراهنة صحته إلى حدّ كبير. فالديمقراطية، والنموذجان الألماني والياباني، بل والروسي، استُعملا كغطاء لمشروع مستتر، هو الذي يتجلى أمامنا في الوقت الراهن.

والخلاصة التي ينتهي إليها الباحث هي توافق المؤشرات على فشل مشروع التغيير الأمريكي، وأن الفشل راجع إلى اتساع المسافة بين الواقع المحلي في أفغانستان والعراق، وبين المعلن من المشروع الأمريكي. بيد أنه إذا أخذنا في الاعتبار ما هو مضمر من هذا المشروع، فإنه يمكن القول إن المشروع الأمريكي قد نجح في وضع أسس تفكيك الدولة العربية من خلال حقن تلك الدولة بجرعات من الطائفية السياسية. وأتصور أنه من المهم الانتباه في المستقبل إلى هذه النقطة. فربما لا يكون المقصود بالمعلن من السياسات تنفيذه، وإنما توظيفه للتمويه على المستتر من السياسات. وأتصور أن مثل هذا الاهتمام يمكن أن يؤدي إلى نتائج إضافية في ما يتعلق بنجاح ـ أو فشل ـ المشروع الأمريكي.

وأتصور أيضاً أن تلك الرسالة تفتح أبواباً مهمة أمام الباحثين العرب لنقل علم السياسة في الجامعات العربية لكي يصير علم سياسة عربي حقيقي. وأمامنا قضايا مهمة مثل «الربيع العربي»، هل كان ظاهرة حقيقية أم وهمية؟ هل نجح أم فشل؟ ومصادر ونتائج الطائفية السياسية في الوطن العربي، وقدرة حركات الإسلام السياسي على التكيف مع عالم القرن الحادي والعشرين، وغيرها من الموضوعات التي إن دُرست بشكل منهجي صارم، يمكن أن تسهم في تعميق المنحى الذي أخذته تلك الرسالة.

أما بالنسبة إلى المؤلّف، فقد عرفته منذ ربع قرن طالباً مواظباً ملتزماً في مرحلة البكالوريوس بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، ثمّ مساعداً تنفيذياً على كفاءة عالية في مركز الدراسات الآسيوية بالكلية ذاتها، عاونني في إنشاء هذا الصرح العلمي في جامعة القاهرة، وعرفته باحثاً متميزاً في مرحلتَي الماجستير والدكتوراه، يعمل على تعلم أسس المنهج العلمي وتطبيقاته، ويلتزم بأداء ما هو مطلوب منه لكي يصل عمله الأكاديمي إلى أرفع مستوى من الجودة العلمية، دون تبرُّم. لفتت نظري تلك الظاهرة في الباحث وهي أنه بعد نيل الماجستير الذي كان أطروحة رائدة في مجاله، أصر على إكمال رسالة الدكتوراه تحت إشرافي، بخلاف بعض الطلاب الذين يتبرّمون من المعايير الصارمة التي أضعها لهم في مرحلة الماجستير، ومن ثمّ يتخذون مساراً آخر في مرحلة الدكتوراه مع مشرف مختلف. ورغم التشديد في تلك المرحلة على المعايير المنهجية إلا أنه التزم بها. ويمكنني أن أقول باطمئنان إنَّ هذه الرسالة هي من الرسائل القليلة التي أعتز بالإشراف عليها. وقد أهله كلّ ذلك للانتقال إلى العمل كخبير في مركز الدراسات الاستراتيجية في مؤسسة الأهرام حيث واصل تأصيل الاهتمام العربي بالقارة الآسيوية، ثمّ الإشراف على تأصيل معايير الشفافية الإدارية في مؤسسة الأهرام.

محمد السيد سليم

٢ تموز/يوليو ٢٠١٥

كالغاري ـ كندا.

خلاصة الكتاب

ترجع بعض الكتابات ظاهرة التدخل العسكري الخارجي بهدف إعادة «بناء الدولة» (State Building)، أو بهدف إدخال تغيرات هيكلية على طبيعة الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لدولة ما، إلى أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين، لكن تظل حالتا اليابان وألمانيا، اللتان جرتا بعد الحرب العالمية الثانية وبدايات الحرب الباردة، تحت احتلال أمريكي في الأولى (١٩٤٥ ـ ١٩٥٢)، ودولي متعدد الأطراف في الثانية (١٩٤٥ ـ ١٩٤٩)؛ الحالتين التاريخيتين في هذا المجال. فقد نجحت سلطات الاحتلال في إدخال عدد من التغييرات الهيكلية المهمة على الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلدين، وفرت أساساً لحدوث تغيرات هيكلية مماثلة في سياساتهما الخارجية، وتأسيس الشروط الداخلية لانطلاق عملية التنمية والنمو الاقتصادي، فضلاً عن بناء ديمقراطية مستدامة.

واستناداً إلى هاتين الخبرتين، وما تحقق خلالهما من نجاحات، سعت الولايات المتحدة عقب هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ إلى إعادة إنتاجهما في أفغانستان والعراق. وكان الهدف هو القضاء على العلاقة ـ القائمة أو المعلنة ـ بين الإرهاب والأنظمة السياسية في هاتين الدولتين، من خلال إعادة هيكلة أنظمتهما السياسية والاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة إلى هدف آخر وهو نشر الديمقراطية في جنوب آسيا وإقليم الشرق الأوسط استناداً إلى افتراضات تتعلق بتأثير الديمقراطية المفروضة في دولة ما في فرص انتشارها في الإقليم ودول الجوار.

لقد كانت تجربتا الحرب والاحتلال في أفغانستان والعراق، سواء من حيث المبررات الأمريكية المعلنة، أو من حيث البيئات الداخلية أو الإقليمية والعالمية التي جرى فيها تطبيق هذين المشروعين، أو من حيث سياسات وممارسات سلطات الاحتلال، أو من حيث المخرجات النهائية، من الأهمية والتمايز عن الحالات التاريخية التي جرت بعد الحرب العالمية الثانية وخلال مرحلة الحرب الباردة، إلى الحد الذي أسس لإثارة عدد من التساؤلات المهمة، من قبيل: لماذا فشل الاحتلال في إعادة بناء أفغانستان والعراق، وإعادة هيكلة الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في اتجاه

بناء ديمقراطية مستدامة، ونظام اقتصادي فاعل؟ وهل هناك شروط محددة لنجاح الاحتلال في إعادة إنتاج تجارب بعينها؟ وذلك كله بافتراض وجود خطة وإرادة حقيقيتين لدى سلطات الاحتلال في تحقيق هذه الأهداف.

أولاً: في المفهوم والإشكاليات المنهجية

إن الوقوف على إجابات واضحة عن مثل هذه التساؤلات يصطدم بعدد غير قليل من الإشكاليات المنهجية: يتعلق **أولها** بغموض مفهوم إعادة بناء الدولة ذاته، وتداخله مع بعض المفاهيم الأخرى ذات الصلة، مثل «بناء الأمة»، و«النظام السياسي المفروض من الخارج»، وهو غموض يقود إلى غموض مماثل في ما يتعلق بماهية عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، ومكوناتها المختلفة. وقد ازداد تعقد المفهوم وغموضه على خلفية التطور المهم الذي لحق بمفاهيم وظواهر أخرى مثل «حفظ السلام»، و«بناء السلام». ويتعلق **ثانيها** بصعوبة قياس عملية إعادة بناء الدولة. ويتعلق **ثالثها** بما أثاره البعض من صعوبة القياس على النماذج التاريخية باعتبارها نماذج قياسية أو معيارية تؤكد صحة الافتراض الخاص بأن الإنجاز الديمقراطي والاقتصادي الياباني الذي تحقق عقب الحرب العالمية الثانية، كان راجعاً إلى سياسات الاحتلال الأمريكي، إذ لا تزال هناك بعض الأدبيات التي تفسر قصتي النجاح اليابانية والألمانية استناداً إلى عوامل ذاتية خاصة باليابان وألمانيا، وليس إلى سياسات الاحتلال بعد الحرب.

لقد طُرح العديد من التعريفات لمفهوم بناء/إعادة بناء الدولة، لكن الأهم هو ما يتعلق بشروط اعتبار احتلال ما أو تدخل عسكري، هو احتلال بهدف إعادة بناء الدولة. وطرحت في هذا الإطار ثلاثة شروط أساسية: **أولها** هو ارتباط الاحتلال بوجود «مشروع» سياسي واقتصادي لإعادة بناء الدولة، أو على الأقل وجود هدف معلن في هذا المجال؛ فوجود هذا الهدف هو ما يميز هذا النمط من الاحتلال من الاحتلال التقليدي الذي يسعى إلى تحقيق المصالح الأمنية والاقتصادية المباشرة لدولة الاحتلال، مع ملاحظة أن وجود مثل هذا «المشروع» السياسي لا ينفي وجود الأهداف والمصالح الأمنية لدولة الاحتلال، لكن وجود هذا «المشروع» يعد شرطاً أساسياً. **الشرط الثاني** هو نشر قوات عسكرية داخل إقليم الدولة المحتلة، ومن ثم فإن حالات تغيير النظام السياسي أو الاقتصادي القائم، أو كليهما، من خلال النفوذ الخارجي أو العمل العسكري غير المباشر لا تندرج ضمن ظواهر إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. **الشرط الثالث** هو تورط قوات الاحتلال وسلطاته في الإدارة السياسية للدولة المحتلة، بما يتضمنه ذلك من صياغة وتطبيق سياسات محددة لإعادة هيكلة المؤسسات والأبنية السياسية والدستورية والاقتصادية للدولة المحتلة.

ورغم استخدام الكثير من الكتابات، وبخاصة الأمريكية، مفهوم إعادة بناء الأمة كمرادف لمفهوم «إعادة بناء الدولة»، لكن في الحقيقة هناك تمايز مهم لا يؤسس لهذا الخلط أو الترادف بين المفهومين؛ إذ يتجاوز مفهوم «إعادة بناء الأمة» الأبعاد المؤسسية والسياسية والاقتصادية لعملية

إعادة بناء الدولة ليشمل أبعاداً إضافية على رأسها بناء أو تثبيت الهوية الوطنية لمجتمع ما بغرض شرعنة السلطة العامة. وتزداد أهمية هذا البعد في حالة المجتمعات المنقسمة عرقياً أو دينياً، وفي الحالات التي تجرى فيها إعادة بناء الدولة عقب الحروب الأهلية. وبهذا المعنى، ثمة علاقة قوية بين إعادة بناء الدولة وإعادة بناء الأمة، فرغم عدم تلازم الاثنتين بالضرورة، إلا أن قصر المشروع الخارجي على إعادة بناء الدولة في حالة المجتمع المنقسم عرقياً أو دينياً، الذي يعاني أزمة هوية بعد الحرب، أو تلك التي يرتبط فيها المشروع الخارجي ببدء أزمة هوية، فإن ذلك المشروع غالباً ما يفشل ما لم يقترن بسياسات موازية لإعادة بناء الأمة.

واستناداً إلى هذا التمييز المهم بين المفهومين، وما يرتبانه من ضرورة تضمين مشروعات إعادة بناء الدولة شروطاً إضافية في حالة المجتمعات المنقسمة عرقياً، يمكن تفسير فشل العديد من مشروعات إعادة بناء الدولة بسبب عدم وعيها تلك الشروط. لكن حتى في الحالات التي يتوافر فيها هذا الوعي، فقد تتضمن عملية إعادة بناء الأمة الكثير من الأخطاء، أبرزها، على سبيل المثال، الانطلاق من عالمية النموذج والقيم الغربية، وإهمال المصادر المحلية للهوية.

ولم يتواز مع تصاعد ظاهرة الاحتلال بهدف إعادة بناء الدولة/الأمة، التي أضحت جزءاً من السياسات الدولية في موجات متتالية بدءاً من منتصف القرن العشرين، تطور نظرية/نظريات متكاملة حول الدور الخارجي في بناء أو إعادة بناء الدولة/الأمة من خلال التدخل العسكري الخارجي في شكل الاحتلال. فما نمتلكه من أدبيات حتى وقوع هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ تركز في مجموعة من الكتابات، توزعت على فروع معرفية مختلفة، وبخاصة الدراسات الأمنية بشكل عام، ودراسات بناء السلام بشكل خاص، بالإضافة إلى دراسات التنمية إلى حد ما.

ورغم تصاعد بعض الدراسات المقارنة المهمة على خلفية بدء التجربتين الأفغانية والعراقية عقب هجمات أيلول/سبتمبر، فقد غلب عليها الطابع الإمبيريقي والاستشرافي، أكثر من كونها دراسات نظرية مقارنة يمكن الاعتماد عليها في تطوير فروض نظرية قابلة للبحث. فقد انطلقت الدراسات الأمنية من اعتبار «بناء/إعادة بناء الدولة» مكوناً رئيساً في عمليات بناء السلام، بعد أن أضحت الأخيرة جزءاً من مسؤولية المجتمع الدولي، والسياسات الدولية ـ وفقاً للعديد من منظّري العلاقات الدولية ـ لنقل الدول الفاشلة والهشة، والمجتمعات الخارجة من الحروب الأهلية، إلى حالة السلام. وطرحت بعض الكتابات في هذا الإطار مفاهيم مثل «الوصاية الجديدة»، و«الإمبريالية الجديدة»، التي ميزتها من الوصاية والإمبريالية التقليدية من حيث سعي الأولى إلى إعادة بناء الدولة الخاضعة للوصاية، ومن حيث حرص دولة الاحتلال على إنهاء حالة الاحتلال فور اكتمال عملية إعادة بناء الدولة. من ذلك كتابات كل من جيمس دوبنز، وسيباستين مالابي، وفيرون ج. ولايتين، ورولاند باريس الذي تحدث عما أسماه «الرسالة الحضارية» للمجتمع الدولي (يقصد الغربي بالطبع) تجاه الدول الفاشلة والهشة.

ومع أهمية دراسات التنمية في هذا المجال، إلا أنها ركزت على تطويع سياسة بناء الدولة كأداة لتشجيع عملية التنمية في الدول الفاشلة والهشة، لكنها لم تسهم كثيراً في تطوير الأدبيات الخاصة بالدور الخارجي في إعادة بناء الدولة، لأسباب عديدة، منها أنها لم تتعامل مع نمط التدخل العسكري المباشر، ولم تر علاقة قوية بين التنمية وهذا النمط من التدخل، حيث مالت بالأساس إلى اقتراح صيغ مختلفة للدور الخارجي، ركزت بشكل عام على ربط المساعدات الخارجية بتحسن نقاط ضعف السيادة، مثل الدراسة المشتركة لكل من أشرف غاني، وكلاري لوكهارت، ومايكل كارناهان.

ثانياً: الحالات التاريخية... أساس مهم لبناء إطار نظري لكنها غير كافية

هكذا، وفي غياب أي إطار نظري متكامل لفهم وتفسير سياسات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، مثلت المشروعات التاريخية (اليابان وألمانيا بالأساس) التي جرت عقب الحرب العالمية الثانية وخلال السنوات الأولى من الحرب الباردة، أساساً مهماً وضرورياً لأي اجتهادات جادة نحو بناء مثل هذا الإطار، لكنها تظل غير كافية. فقد ركزت الدراسات التي عُنيت بهذه الحالات التاريخية على أحد بُعدين، أو كليهما، وهما دراسة الحرب العالمية الثانية ذاتها وموقع هذه الحالات من الحرب، أو رصد وتحليل سياسات الاحتلال التي جرى تطبيقها في الحالتين. في المقابل، لم تُولِ هذه الدراسات اهتماماً ملحوظاً بتفسير أسباب نجاح هاتين الحالتين، أو وضع شروط محددة لنجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة. وعمَّق من عدم كفاية الحالات التاريخية أنها جرت في مرحلة تاريخية واحدة وبشكل متزامن، وهو ما لم يوفر أساساً لاختبار تأثير طبيعة النظام الدولي، وطبيعة السياسات الدولية السائدة، وطبيعة البيئة الإقليمية، كمتغيرات مهمة في نجاح/فشل مشروعات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. كذلك، اتسمت تلك الحالات بأنها جرت في مجتمعات اتسمت بدرجة كبيرة من التشابه القومي والديني، ووجود مستوى متقدم من التنمية الاقتصادية والصناعية، وهو لم يوفر أيضاً أساساً لاختبار تأثير متغيرات داخلية مهمة تتعلق بطبيعة المجتمعات المحلية الواقعة تحت الاحتلال.

وهكذا، فإن بناء إطار نظري متكامل لفهم وتفسير نجاح/فشل مشروعات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال يقتضي إدخال عدد كبير من المتغيرات، وذلك بافتراض وجود مشروع حقيقي لدى سلطة الاحتلال لإعادة بناء الدولة. ويعتمد المنتج النهائي على نمط التفاعل بين هذه المتغيرات، وتمتلك كل حالة نمطاً خاصاً بها، ما يرتب بالطبع نتائج مغايرة من حالة إلى أخرى. وتتوزع هذه المتغيرات على ثلاث فئات رئيسة، أولها هي مجموعة المتغيرات ذات الصلة بدولة/دول الاحتلال ذاتها، وتشمل التخطيط المسبق لعملية إعادة بناء الدولة ووضع أولويات محددة لتلك العملية، وطبيعة النظام السياسي داخل دولة الاحتلال، ودرجة صدقية سلطة الاحتلال حول الانسحاب

وإعادة السيادة الكاملة إلى حكومة وطنية خلال فترة زمنية محددة، ودرجة التنسيق بين قوى الاحتلال المشاركة في عملية إعادة بناء الدولة، ومدة الاحتلال، وحجم قوات الاحتلال، وحجم/ مستوى العنف المستخدم، وطبيعة النظام السياسي المفروض من الخارج، وطبيعة وسياسات فرض الدستور، وطبيعة العلاقة بين دولة الاحتلال والدولة المحتلة بعد اكتمال مشروع إعادة بناء الدولة. وتتعلق الفئة الثانية من تلك المتغيرات بالمجتمع والدولة المحتلة، وتشمل مدى قبول المجتمع والنخب السياسية داخل الدولة المحتلة بالمشروع الخارجي لإعادة بناء الدولة، ودرجة التشابه القومي (الديني والعرقي)، ومستوى التنمية الاقتصادية وقت بدء تطبيق المشروع، وحجم السكان، ونمط التفاعل بين سلطة الاحتلال والنخب المحلية، وطبيعة الثقافة الوطنية، والخبرة السياسية. وأخيراً، تتعلق الفئة الثالثة بالبيئة الإقليمية، وطبيعة النظام العالمي القائم.

ومن ثم، يمكن هنا تأكيد حقيقتين مهمتين: **الأولى**، أنه لا يمكن اختزال العوامل المسؤولة عن نجاح/فشل المشروع الخارجي لإعادة بناء الدولة في عامل واحد أو فئة واحدة من هذه المتغيرات. **الحقيقة الثانية**، أنه رغم أهمية الحالات التاريخية، التي تُطرح باعتبارها نماذج لنجاح المشروعات الخارجية لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، إلا أن الأدبيات التي تطورت على خلفية هذه الحالات اتسمت بالمحدودية، **أولاً**؛ ولا تنهض، **ثانياً**، لتطوير فروض بحثية قابلة للدراسة بشأن الحالات الحديثة التي جرت بعد انتهاء الحرب الباردة، وبخاصة تلك التي جرت في مرحلة ما بعد أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١.

ثالثاً: عملية بناء الدولة هي دالة على نمط التفاعل بين قائمة مركَّبة من المتغيرات

يأتي في قائمة المتغيرات ذات الصلة بدولة الاحتلال ذاتها طبيعة النخبة الحاكمة والنظام السياسي القائم، الذي يؤثر في عملية إعادة بناء الدولة من زوايا عدة، بدءاً من قرار التورط العسكري الخارجي في مشروع إعادة بناء الدولة وما قد يسبقه من حرب، وذلك بسبب طبيعة عملية صنع القرار في الأنظمة الديمقراطية. لكن التأثير الأهم يتعلق بمدى قدرة النخبة الحاكمة على الدفاع عن استمرار المشروع والدفاع عن التكاليف المادية والبشرية التي تدفعها دولة الاحتلال جراء هذا المشروع، حيث تميل النخبة الحاكمة إلى التورط في مشروع إعادة بناء الدولة كلما أدى هذا المشروع ـ وفقاً لحساباتها ـ إلى زيادة فرص بقائها في السلطة، وكلما أدركت النخبة الحاكمة أن هذا المشروع سيؤدي إلى تعظيم السلع العامة، ممثلة بالمصالح الوطنية. من ناحية أخرى، فإن طبيعة الأنظمة الديمقراطية تجعل النخبة الحاكمة وعملية صنع القرار المتعلقة بسياسات إعادة بناء الدولة أكثر حساسية لتوجهات وتحولات الرأي العام داخل دولة الاحتلال. ومع الأهمية النسبية التي توليها الأنظمة الديمقراطية لمسألة نشر الديمقراطية في الخارج، باعتبارها قيمة في حد ذاتها، وباعتبارها شكلاً من أشكال «السلع العامة»، إلا أن هذا لا يعني استعداد الهيئة الناخبة في دولة

الاحتلال لتحمل التكاليف المادية والبشرية على طول الخط أو من دون سقف. فعند لحظة محددة، قد تضطر النخبة الحاكمة إلى إعادة النظر في مشروعها الخارجي لإعادة بناء الدولة تحت تأثير الرأي العام. أما في ما يتعلق بالعلاقة بين طبيعة النظام القائم داخل دولة الاحتلال وطبيعة المخرج النهائي لعملية إعادة بناء الدولة فلا يوجد اتفاق بين الأدبيات حول وجود علاقة ارتباط واضحة بين وجود نظام ديمقراطي داخل دولة الاحتلال واتجاه الأخيرة إلى بناء نظام ديمقراطي حقيقي داخل الدولة المحتلة. والافتراض المطروح هنا أن بناء مثل هذا النظام لا يتوافق مع المصالح الحقيقية لدولة الاحتلال، حيث تصبح النخب الحاكمة في هذه الحالة محكومة بحساباتها السياسية أكثر من ارتباطها بعلاقات المصالح أو علاقة «التبعية» لدولة الاحتلال، ما يجعل التغيير المتوقع يتراوح بين جمود عملية التحول الديمقراطي، أو تراجعها، أو إدخال بعض الإصلاحات الشكلية المحدودة. وهناك قائمة مهمة من الدراسات الإمبيريقية التي تدعم هذه الفرضية.

ويقع في قلب قائمة المتغيرات المحددة لمسار مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، سياسات سلطة الاحتلال التي تعكس مدى وجود مشروع خارجي حقيقي لإعادة بناء الدولة المستهدفة، بدءاً من درجة الاستعداد لمرحلة الاحتلال، ووضع تصورات واضحة للتعامل مع قائمة التحديات المتوقعة، وانتهاء بوجود سياسات حقيقية لإصلاح الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية. والفرضية المطروحة هنا أنه كلما سبق الاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة عمل الدراسات الكافية حول طبيعة المجتمع والدولة المستهدفة، وتحديد واضح للتحديات المتوقعة، وكلما كانت هناك مشروعات سياسات للتعامل مع هذه التحديات، زادت فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة، وبخاصة في حالة استناد عملية صناعة هذه السياسات إلى التفاعل والتنسيق المشترك بين الوزارات والهيئات المعنية، وإلى فهم حقيقي لواقع المجتمع المستهدف.

تمثل حالة اليابان نموذجاً مثالياً في هذا السياق، إذ سبق بدء الاحتلال الأمريكي لليابان ومشروع إعادة بناء الدولة هناك، عملية ممنهجة لدراسة المجتمع الياباني، ووضع إجابات محددة لجميع الأسئلة والتحديات المتوقعة خلال مرحلة الاحتلال، تم خلالها الاستفادة من جميع المتخصصين والسياسيين ذوي الخبرة بالمجتمع الياباني. وعلى العكس، لم يسبق أي من المشروعين الأمريكي في أفغانستان أو العراق إجراء مثل هذه الدراسات. كما وقع الاحتلال في مجموعة من الأخطاء الجسيمة، سواء في ما يتعلق بالسياسات التي جرى تطبيقها خلال فترة الاحتلال، أو في ما يتعلق بممارسات جنود الاحتلال التي كان لها تأثيرها السلبي الشديد في صدقية مشروع إعادة بناء الدولة برمّته. ويمكن وصف بعض تلك الأخطاء بالأخطاء «التأسيسية» بسبب التشخيص الخطأ لطبيعة أزمة الدولة. وكانت بعض تلك الأخطاء من الجسامة إلى الحد الذي يثير الشكوك حول جدية امتلاك الاحتلال لمشروع حقيقي لإعادة بناء الدولة، وأن ما جرى كان أقرب إلى مشروع لـ «تفكيك الدولة» منه إلى «بناء/إعادة بناء الدولة».

ومن المتغيرات المهمة أيضاً في هذا المجال، درجة صدقية الاحتلال حول الانسحاب وإعادة السيادة الكاملة إلى حكومة وطنية خلال فترة زمنية محددة. وترجع أهمية هذا المتغير إلى أنه يمثل أحد المعايير المهمة الفاصلة بين الاحتلال التقليدي والاحتلال الهادف إلى إعادة بناء الدولة. فكلما زادت درجة صدقية الاحتلال في هذا المجال، زادت درجة قناعة المجتمع المحتل والنخب المحلية بمشروع إعادة بناء الدولة، وزادت، من ثم، قدرة سلطات الاحتلال على الترويج لسياسات إعادة بناء الدولة، وتراجعت بالتالي درجة المقاومة المحلية المتوقعة لتلك السياسات. وهناك بدائل أربعة لتأكيد تلك المصداقية: أولها، إعلان تاريخ محدد للانسحاب. ثانيها تبني سلطات الاحتلال نمطاً من الحكم غير المباشر يسمح للقوى والنخب المحلية بالمشاركة في إدارة مشروع إعادة بناء الدولة. ثالثها، ربط الانسحاب بتعاون المجتمع المحلي وتوافر شروط معينة. ورابعها، تبنّي صيغة الاحتلال الدولي متعدد الأطراف. لكن يظل لكل بديل من هذه البدائل عيوبه، الأمر الذي لا يجعل أياً من تلك البدائل مناسباً على طول الخط، حيث يعتمد الأمر في النهاية على ظروف كل حالة، وواقع باقي المتغيرات.

من تلك المتغيرات كذلك مدة بقاء الاحتلال؛ فقصر تلك المدة قد يأتي على حساب قدرة الاحتلال على تطبيق حزمة الإصلاحات الدستورية والسياسية والاقتصادية المطلوبة، وقدرته على تثبيت مشروع إعادة بناء الدولة وفرض سلام مستدام، وقدرته أيضاً على بناء توازن بين الأطراف والنخب المتصارعة. وقد يؤدي طول مدة الاحتلال كذلك إلى تعميق الشكوك حول صدقية المشروع الخارجي لإعادة بناء الدولة وجدّية خطاب سلطة الاحتلال بشأن الانسحاب ونقل السيادة إلى حكومة وطنية. ويعني ذلك ضرورة بحث سلطة الاحتلال عن النقطة الزمنية الحرجة التي يجب عندها الانسحاب قبل صعود المقاومة الداخلية، لكن من دون أن يأتي ذلك على حساب اكتمال بناء مشروع إعادة بناء الدولة وبناء سلام مستدام. هذه النقطة تخضع بلا شك لحسابات دقيقة ومعقدة.

وإذا كانت مدة الاحتلال تخلق ما يمكن تسميته «معضلة الوقت»، فإن هناك معضلة أخرى هي معضلة حجم قوات الاحتلال ومستوى العنف المستخدَم في تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة، وهي مسألة تخضع أيضاً لمتغيرات وسيطة عديدة. وينتج من العلاقة بين حجم قوات الاحتلال ومستوى العنف المستخدم أربعة أنماط متباينة: الأول، هو الاعتماد على حجم كبير من القوات ذات صلاحيات واسعة في استخدام العنف، وهو نمط قد يؤدي إلى استقرار سريع على المدى القريب لكنه قد يعجل ظهور المقاومة الداخلية العنيفة للمشروع؛ الثاني، هو الاعتماد على حجم كبير من القوات ذات صلاحيات محدودة في استخدام العنف، وهو نمط قد يكون مفيداً في حالة وجود جيش وطني يمكن الاعتماد عليه في فرض الاستقرار والتوازن الداخلي، لكنه لا يكون فاعلاً في حالة عدم وجود أو ضعف هذا الجيش؛ النمط الثالث، هو الاعتماد على عدد محدود من قوات الاحتلال ذات الصلاحيات الواسعة في استخدام العنف، وهو نمط يعتمد نجاحه على الاستخدام الذكي والكفء للعنف. ورابعاً، هناك نمط الاعتماد على عدد محدود لقوات الاحتلال ذات

صلاحيات محدودة في استخدام العنف، وهو نمط قد يؤخر ظهور المقاومة الداخلية لكنه قد يعطل أيضاً عملية إعادة بناء الدولة ويقود إلى بناء توازن هش سرعان ما ينهار بمجرد انتهاء الاحتلال. وبشكل عام، لا يمكن القول بفعالية نمط دون غيره، حيث يعتمد البديل الأمثل على طبيعة كل حالة، ويصبح التحدي هنا هو كيفية الوصول بحجم قوات الاحتلال ومستوى العنف المستخدم إلى النقطة المثلى التي تضمن السيطرة على العنف، وعدم صعود المقاومة الداخلية، وبقاء تكاليف تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة عند الحد المقبول. ويعتمد الوصول إلى المستويات المثلى على دراسة دقيقة لطبيعة المجتمع المحلي، ومختلف المتغيرات ذات الصلة، مثل طبيعة الثقافة الوطنية، وحجم السكان، والمساحة الجغرافية، ومستوى الصراع الداخلي، ومدى وجود جيش وطني يمكن الاعتماد عليه كجزء من عملية إعادة بناء الدولة.

يرتبط بقائمة المتغيرات ذات الصلة بطبيعة سياسات الاحتلال درجة ديمقراطية النظام المفروض من قبل سلطات الاحتلال. والفرضية المطروحة هنا أنه كلما زادت درجة ديمقراطية النظام المفروض من الخارج في سياق عملية إعادة بناء الدولة، زادت قدرة هذا النظام وعملية إعادة بناء الدولة على البقاء، وأن بناء نظام ديمقراطي كامل يؤدي إلى تراجع احتمالات ظهور التحديات السياسية والأمنية التي تواجه مشروع إعادة بناء الدولة، وذلك استناداً إلى كون النظام الديمقراطي هو الأكثر قدرة على الاستيعاب وتمثيل القوى والفاعلين السياسيين، وبخاصة في حالة المجتمعات المتعددة. غير أن هناك وجهة نظر أخرى لا يمكن التقليل من وجاهتها، ترى أن الأمر لا يتعلق بدرجة ديمقراطية النظام السياسي المفروض في سياق عملية إعادة بناء الدولة بقدر ما يرتبط بمدى قدرة مؤسسات هذا النظام على القيام بوظائفها السياسية والاقتصادية والأمنية، وبخاصة في المراحل الأولى من بناء النظام، والقدرة على ضبط التفاعلات والمطالب الداخلية وليس فقط التعبير عنها.

لكن مع أهمية دور المتغيرات المتعلقة بسياسات الاحتلال، تظل للمتغيرات المحلية ذات الصلة بالمجتمع المحتل التأثير الأكبر في نجاح/فشل عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. يأتي في مقدمة تلك المتغيرات طريقة إدراك المجتمع المحتل لطبيعة الاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة، وذلك بافتراض وجود مشروع حقيقي لدى الاحتلال لإعادة بناء الدولة. والفرضية المطروحة هنا أنه كلما زادت درجة قبول المجتمع والنخب المحلية لهذا المشروع زادت فرص نجاح هذا المشروع. والتفسير المطروح أن هذا القبول يضعف فرص ظهور المقاومة الداخلية، وبخاصة العنيفة، كما يزيد فرص تعاون النخب الداخلية وفرص الاعتماد عليها لتنفيذ المشروع. وتعتمد درجة القبول الداخلي على متغيرات وسيطة مهمة، منها طبيعة الثقافة المحلية، ودرجة نجاح سلطة الاحتلال في إقناع النخب المحلية بأن لديها مشروعاً حقيقياً لإعادة بناء الدولة ينطوي على مصالح حقيقية للدولة والمجتمع، ودرجة اقتناع النخب المحلية بمسؤولية النخبة الحاكمة عما آلت إليه أوضاع بلادها قبل بدء الاحتلال. وتمثل حالة اليابان نموذجاً مثالياً لقبول المجتمع بالمشروع الخارجي لإعادة بناء

الدولة، بينما تمثل حالة أفغانستان نموذجاً نقيضاً، بينما تمثل حالة العراق نموذجاً لضعف التوافق الداخلي حول المشروع الخارجي.

وتزداد الأمور تعقيداً في حالة المجتمعات التي تشهد حالة من التعددية (العرقية أو الدينية). والفرضية المطروحة هنا أنه كلما زادت درجة التشابه القومي والديني للمجتمع زادت فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة وبناء نظام سياسي مستقر، والعكس صحيح في حالة تزايد درجة التعددية الإثنية أو الدينية أو المذهبية داخل المجتمع المحتل. ويرجع ذلك إلى أنه كلما زاد عمق الانقسامات الداخلية، تراجعت فرص نجاح النظام السياسي الجديد في استيعاب هذه الانقسامات، الأمر الذي قد يقود إلى انهياره والدخول في حرب أهلية جديدة، أو انحرافه عن المسار الديمقراطي، وبخاصة في حالة سيطرة طرف بعينه على مقاليد السلطة وإقصاء باقي الأطراف. كما قد تفرض حالة التعددية تلك، نموذجاً لتقاسم السلطة أو أنماطاً معينة من النظم الديمقراطية، ما يخلق مزيداً من التعقيدات والأعباء على عملية إعادة بناء الدولة.

وتؤثر التعددية العرقية في إعادة بناء الدولة من خلال تأثيراتها في الهوية القومية، وشرعية السلطة المركزية، اللذين يؤثران بدورهما في عملية التحول الديمقراطي. ويُطرح في هذا الإطار فرضيتان أساسيتان: الأولى، أن الانقسامات العرقية، أو العلاقات العرقية ذات الطابع الصراعي، تحول دون تطور هوية قومية، حيث يصبح مبدأ «حكم الأغلبية» مرادفاً أو أساساً لاستبعاد الأقليات الأخرى. والثانية أن «التفتت العرقي/الديني/الطائفي» أو العلاقات ذات الطابع الصراعي بين هذه المجموعات، تحول دون تطور سلطة مركزية تتمتع بالشرعية. ولا يعني ذلك أنه لا يمكن بناء ديمقراطية مستدامة في المجتمعات المتعددة عرقياً أو دينياً أو طائفياً، ولكن هناك شروطاً وضمانات إضافية يجب توافرها في مثل هذه الحالات.

هنا يثار تساؤل مهم حول الطريقة المثلى لمعالجة مسألة التعدد العرقي أو الديني أو الطائفي عند كتابة الدستور الجديد بهدف بناء ديمقراطية وسلام مستدامين؛ حيث يثور اتجاهان رئيسان في هذا السياق: الأول، يرى أن تجاهل الدستور والمؤسسات السياسية الجديدة لهذا الواقع العرقي، أو الديني/الطائفي، القائم قد يؤدي إلى انفجار الصراع مرة أخرى، بسبب غياب الآليات الدستورية لحسم الصراعات المستقبلية المحتملة حول نمط توزيع الموارد السياسية والاقتصادية... إلخ، وبخاصة في ظل وجود تاريخ صراعي بين هذه العرقيات، أو الطوائف الدينية. لكن في المقابل، هناك رأي ثانٍ له وجاهته يرى أن اعتراف الدستور ونظام ما بعد الحرب بمسألة التعددية القائمة داخل المجتمع، وتضمين الدستور والنظام الجديد صيغة واضحة لتوزيع الموارد السياسية والاقتصادية على أساس عرقي أو ديني أو طائفي، سوف يقود في النهاية إلى تقوية الهويات العرقية والدينية على حساب الهوية الوطنية، الأمر الذي قد يؤدي إلى انفجار الصراع العرقي/أو الديني مرة أخرى، وخاصة في حالة تغير موازين القوى الاقتصادية أو الديمغرافية بين هذه العرقيات أو الطوائف الدينية.

وتقدم حالة اليابان نموذجاً مهماً لغياب التحدي الخاص بالتعددية العرقية أو الدينية بسبب حالة التجانس القومي والديني القائمة. وعلى العكس، مثلت حالتا أفغانستان والعراق نموذجين مهمين في التأثير السلبي للتعددية العرقية والطائفية في عملية إعادة بناء الدولة، وحملتا دلالات مهمة في ما يتعلق بقدرة الاحتلال على إعادة بناء الدولة. فقد أثبتت التجربة العراقية، على سبيل المثال، أن اعتماد المحاصصة القومية/الطائفية (كأمر واقع دون معالجة دستورية)، واعتماد نمط من الفدرالية يكرس الحالة الطائفية رغم استناده إلى أساس جغرافي، حَالَ دون بناء سلام وديمقراطية مستدامين، كما حال دون بناء هوية وطنية تجب الهويات الفرعية العرقية والطائفية. الأمر ذاته في ما يتعلق بحالة أفغانستان، فقد كان للواقع العرقي والطائفي تأثيره السلبي الشديد في نظام ما بعد الحرب، تجلى ذلك في عدم قدرة هذا النظام على استيعاب أو تجاوز الصراع العرقي التقليدي بين البشتون (أو طالبان التي استندت إلى القاعدة البشتونية)، من ناحية، والطاجيك والأوزبك والهزاره (أو تحالف الشمال الذي استند إلى عدد من المجموعات العرقية من خارج البشتون)، من ناحية أخرى. وهكذا، فإن بناء سلام وديمقراطية مستدامين كان يجب أن يستند إلى قراءة دقيقة لواقع التوزيع والتوازن العرقي أو الديني أو الطائفي القائم، بدءاً من حجم الجماعات العرقية والدينية والطائفية المكونة للمجتمع، مروراً بتاريخ العلاقات السياسية بين هذه الجماعات، وصولاً إلى العوامل الحقيقية التي تقف وراء تسييس الانتماءات العرقية والدينية والطائفية، وتاريخ هذا التسييس. فلا شك في أن غياب التاريخ الصراعي بين المجموعات العرقية أو الدينية، أو وجود عامل خارجي وراء تصاعد تسييس أقليات بعينها، أو توزع المجتمع على أغلبية مقابل أقلية شديدة المحدودية، يجعل من عملية بناء نظام للمحاصصة العرقية/الدينية/الطائفية، أو الأخذ بنمط موازٍ من الفدرالية أمراً مبالغاً فيه لا يخدم هدف بناء سلام وديمقراطية مستدامين، أو بناء هوية وطنية حقيقية. وما يمكن تأكيده هنا أن سلطة الاحتلال أدّت في الحالتين الأفغانية والعراقية دوراً سلبياً في توسيع وتعميق الانقسامات الداخلية بين المكونات العرقية والطائفية للمجتمع المحتل، وتسييس الانتماءات العرقية والطائفية في هذه المجتمعات، ما حوَّل حالة التعددية إلى عبء على عملية إعادة بناء الدولة.

تشمل المتغيرات المحلية أيضاً مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة المستهدفة. فرغم ارتباط مشروعات إعادة بناء الدولة التي جرى تنفيذها خلال فترة ما بعد الحرب الباردة بظاهرة الدول الفاشلة والهشة، إلا أن ظاهرة التدخل الخارجي لإعادة بناء الدولة لم ترتبط تاريخياً بهذه الظاهرة، إذ جرت الحالات التاريخية الناجحة في دول قوية من الناحيتين الاقتصادية والعسكرية ـ حالتا اليابان وألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية ـ ما يعني أهمية إدخال متغير مستوى التنمية الاقتصادية ضمن قائمة المتغيرات المؤثرة. والفرضية المطروحة هنا أنه كلما زاد مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، زادت فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. وهي فرضية تستند إلى الأدبيات التقليدية بشأن العلاقة بين مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، من ناحية، والتطور الديمقراطي الطبيعي، من ناحية أخرى. ويثار في حالة الدولة الفاشلة والهشة تساؤل من نوع آخر

يتعلق بتأثير امتلاك الدولة المستهدفة للثروات الطبيعية أو النفطية. والفرضية المطروحة هنا أن توافر مثل هذه الموارد يمكن أن يكون عاملاً إيجابياً في نجاح مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، وذلك بالنظر إلى ما توفره هذه الموارد من فرصة للإنفاق على المشروع. لكن الواقع العملي ـ استناداً ـ إلى تجربة العراق ـ لا يدعم هذه الفرضية بالضرورة؛ فقد تحول النفط إلى موضوع للصراع السياسي بين المجموعات العرقية والطائفية، وتعقدت على خلفيته عملية بناء التوافق على شكل الدولة والنظام السياسي الجديدين.

وكما تؤدي النخبة الحاكمة والرأي العام داخل دولة الاحتلال دوراً مهماً في مسار عملية إعادة بناء الدولة بدءاً من قرار التورط العسكري، فإن النخب المحلية داخل الدولة المحتلة تمارس هي الأخرى دوراً لا يقل أهمية. ويعتمد هذا التأثير على نمط التفاعل بين سلطة الاحتلال وهذه النخب، حيث يسعى كل طرف إلى توجيه عملية إعادة بناء الدولة والسيطرة عليها في الاتجاه الذي يحقق مصالحه، وحسب موقعه في تلك العملية. وتثور في هذا السياق أربعة أنماط: **أولها**، «النمط التعاوني»، حيث تقبل النخبتان المحلية والمركزية بالمشروع الخارجي لإعادة بناء الدولة.

النمط **الثاني** هو «النمط التوافقي»، حيث تنشأ خلافات بين الأطراف الثلاثة، ولكنها تستطيع الوصول إلى نقطة وسط في ما بينها، والوصول إلى تصور مشترك يحقق المصالح الأساسية لكل طرف. ويحدث هذا النمط عندما تدرك النخب الداخلية صعوبة السيطرة على عملية إعادة بناء الدولة، وعندما تتسم علاقة سلطة الاحتلال بالنخبتين المركزية والمحلية بالتوازن وعدم الانحياز لأي منهما.

النمط **الثالث** هو «نمط الدولة المخْتَطفة»، حيث يستطيع أحد الطرفين (النخبة المركزية، أو المحلية) السيطرة على عملية إعادة بناء الدولة، أو خطفها، وتوجيهها في الاتجاه الذي يحقق مصالحه، وتسليم سلطة الاحتلال بذلك. ولا شك في أن الناتج النهائي لعملية إعادة بناء الدولة سيعتمد على طبيعة هذه النخبة.

أخيراً، يتمثل النمط الرابع في «النمط الصراعي»، حيث تفشل الأطراف الثلاثة في الوصول إلى حلول وسط، ويفشل أي من النخبتين المركزية أو المحلية في السيطرة على مشروع إعادة بناء الدولة، كما يفشل الاحتلال في فرض مشروعه عليهما، ما يؤدي في النهاية إلى فشل عملية إعادة بناء الدولة.

لا يمكن فهم الناتج النهائي لعملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال من دون إدخال الخبرة السياسية للدولة المحتلة كمتغير مهم في تلك العملية. فحتى مع كثافة وعمق التحولات والتغييرات التي يدخلها مشروع إعادة بناء الدولة على الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية للدولة المحتلة، إلا أنه لا يمكنه إحداث قطيعة كاملة مع التاريخ السياسي والهوية الوطنية لمجتمع ما. وتؤثر الخبرة السياسية للدولة المحتلة في عملية إعادة بناء الدولة من زوايا عدة، تشمل مدى وجود خبرة سياسية ديمقراطية، ومدى وجود تاريخ صراعي بين المكونات العرقية والدينية، ومدى وجود

هوية جماعية مستقرة. فلا شك في أن افتقاد الدولة المحتلة الخبرة السياسية الديمقراطية يعقد عملية بناء نظام ديمقراطي. الأمر ذاته في ما يتعلق بوجود تاريخ من الصراعات السياسية الداخلية الحادة، أو غياب هوية جماعية. وغالباً ما تتزامن هذه التحديات الثلاثة معاً، بالنظر إلى الترابط الشديد في ما بينها.

كذلك، مع أهمية المتغيرات الداخلية المتعلقة بكل من سلطة الاحتلال والدولة المحتلة، لا يمكن إغفال تأثير النظامين العالمي والإقليمي اللذين تجري في إطارهما عملية إعادة بناء الدولة. فتاريخياً جرت ظاهرة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال عبر مختلف الأنظمة الدولية، بدءاً من النظام الثنائي القطبية، وفي ظل الحرب الباردة، وانتهاء بالنظام الأحادي القطبية. وقد اتسم كل نظام بسيادة تحديات بعينها، فرضت سياسة التدخل الخارجي، كجزء من السياسات العالمية، أو سياسات القوى العظمى، لإعادة بناء الدولة كأداة رئيسة للتعامل مع تلك التحديات. على سبيل المثال، برزت المشروعات الخارجية (للدول الحلفاء) لإعادة بناء الدولة عقب الحرب العالمية الثانية كسياسة عالمية لإعادة هيكلة الأنظمة الفاشية والنازية ودمجها في النظام العالمي (دول المحور: اليابان وألمانيا بالأساس)، المسؤولة ـ من وجهة نظر دول الحلفاء ـ عن احتدام الصراع العالمي الذي انتهى بنشوب الحرب العالمية الثانية. كما برزت المشروعات ذاتها بعد انتهاء الحرب الباردة كسياسة عالمية لمعالجة ظاهرة الدولة الفاشلة خلال التسعينيات من القرن العشرين، باعتبارها أحد مصادر تهديد الأمن العالمي خلال تلك المرحلة. كذلك، عادت هذه المشروعات بقوة عقب أحداث أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ كجزء من سياسة عالمية لمعالجة ظاهرة الدول الفاشلة باعتبارها ـ من وجهة نظر الولايات المتحدة والغرب ـ المسؤولة عن ظاهرة الإرهاب العالمي.

ورغم أن الخبرات الدولية تشير إلى أن مشروعات إعادة بناء الدولة التي جرت تحت الاحتلال خلال مرحلة النظام الدولي ثنائي القطبية والحرب الباردة، كانت هي الأكثر نجاحاً، مقارنة بتعثر أو فشل المشروعات التي جرت خلال النظام أحادي القطبية، لكن لا يمكن اختزال نجاح الفئة الأولى في طبيعة النظام الدولي آنذاك، إذ تظل المتغيرات المحلية ـ على جانبَي دولة الاحتلال والدولة المحتلة ـ هي الأكثر تأثيراً في مسار مشروع إعادة بناء الدولة مقارنة بمتغير النظام الدولي.

وامتداداً للربط الذي جرى بين سياسة التدخل الخارجي لإعادة بناء الدولة والأمن العالمي، فقد استندت تلك السياسة على المستوى الإقليمي إلى فرضية مركزية مفادها أن بناء نظام ديمقراطي داخل دولة ما سيقود إلى نشر الديمقراطية داخل الإقليم، الأمر الذي سيؤدي إلى انتشار السياسات السلمية، استناداً إلى الافتراض التقليدي بأن الديمقراطيات لا تتحارب. وقد انتهى العديد من الدراسات الإمبيريقية إلى صحة هذه الفرضية، وهو ما يفسر انتشار الديمقراطيات في العالم وفق منطق جغرافي، حيث تتركز الديمقراطيات في أقاليم بعينها في ما يشبه «الكتل الجغرافية الديمقراطية»، مقابل «كتل جغرافية من الدول السلطوية»، كما تتقارب مؤشرات التحول الديمقراطي على مستوى كل إقليم. ومن ثم، تصبح سياسة التدخل الخارجي لإعادة بناء الدولة داخل إقليم ما،

بما يتضمنه ذلك من سياسات لإعادة هيكلة الأنظمة السياسية والاقتصادية والاقتصادية، في اتجاه بناء نظام ديمقراطي واقتصاد سوق، مدخلاً مهماً لنشر الديمقراطيات واقتصادات السوق داخل الإقليم، وبما يعظّم فرص انتشار التوجهات السلمية لهذه الأنظمة. لكن الأمر يعتمد أيضاً على درجة ديمقراطية النظام المفروض من الخارج، فالديمقراطيات الضعيفة والهشة المفروضة من الخارج تؤدي إلى نتائج عكسية في ما يتعلق بالأمن الإقليمي أو انتشار الديمقراطية داخل الإقليم.

أما في ما يتعلق بتأثير البيئة الإقليمية في نجاح/فشل مشروع إعادة بناء الدولة داخل الإقليم، فهناك مداخل عدة لهذا التأثير. أولها، وأهمها، هو درجة التوافق الإقليمي القائم حول مشروع إعادة بناء الدولة، بما يتضمنه ذلك من درجة التوافق حول طبيعة النظام الجديد، وهوية النخب الحاكمة، وطبيعة الارتباطات الخارجية. فكلما زادت درجة التوافق كلما زادت فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة، بسبب ما يؤديه ذلك من توافق بين القوى الإقليمية ودولة الاحتلال حول ذلك المشروع. ثانيها، هو درجة انتشار ظاهرة الدولة الفاشلة في الإقليم، فكما أنه من المتوقع أن يؤدي بناء نظام ديمقراطي داخل إقليم ما إلى نشر الديمقراطية داخل الإقليم، كذلك فإن انتشار ظاهرة الدولة الفاشلة والهشة داخل الإقليم يمكن أن يؤدي إلى إعاقة أو انتكاس مشروع إعادة بناء الدولة. ثالثها، هو درجة التشابه القومي والديني والطائفي بين الدولة المعاد بناؤها ودول الجوار (خاصة دول الجوار المباشر). فكلما زادت درجة التشابه القومي والديني كلما تراجعت فرص التأثير السلبي للبيئة الإقليمية في مشروع إعادة بناء الدولة.

إن تعقّد سياسة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال وخضوعها لعدد غير قليل من المتغيرات، على النحو السابق، يدحض صحة الافتراضات المسبقة التي قام عليها المشروع الأمريكي في أفغانستان والعراق بعد هجمات سبتمبر. لقد قام هذان المشروعان على أساس ثلاثة افتراضات، هي:

أ ـ أن الديمقراطية يمكن نقلها من مجتمع إلى آخر.

ب ـ أنه يمكن تشجيع المجتمعات المحتلة، وتحت ظروف معينة، على التحول في اتجاه سياسي واقتصادي محدد.

ج ـ أنه يمكن تحمل تكلفة هذه التحولات، سواء بالنسبة إلى دولة الاحتلال أو الدولة المحتلة. لقد استندت هذه الافتراضات إلى الخبرتين اليابانية والألمانية بعد الحرب العالمية الثانية، لكن الخبرة العملية في أفغانستان والعراق تشير إلى عدم دقة هذه الافتراضات.

فقد ينجح الاحتلال في تغيير النظام السلطوي القائم (Change Regime)، أو حتى بناء الهياكل والمؤسسات السياسية الديمقراطية، لكنه قد لا ينجح بالضرورة في بناء نظام ديمقراطي مستدام. فعملية تغيير النظام لا تمثل سوى خطوة أو شرط من شروط بناء نظام ديمقراطي مستدام، ولكنها تظل شرطاً غير كافٍ، فالأخيرة أكثر تعقيداً من عملية تغيير النظام السلطوي، وتعتمد على مدى توافر عدد من الشروط والمتغيرات ذات الصلة بالبيئة الداخلية للنظام الجديد تتصل بالواقع الاقتصادي والاجتماعي، والبنية الثقافية، والخبرة السياسية والدستورية، ودرجة التعددية العرقية

والدينية، وخبرة العلاقات الصراعية الداخلية... إلخ. فإذا تصورنا أن عملية الانتقال من نظام سياسي سلطوي إلى آخر ديمقراطي مستدام تتم عبر ثلاث مراحل، تبدأ بتغيير النظام، ثم بناء المؤسسات السياسية الديمقراطية، ثم عمل هذه المؤسسات بفعالية وفقاً للقواعد والتقاليد والثقافة الديمقراطية، فإن نجاح الاحتلال في بناء نظام ديمقراطي مستدام يعتمد على درجة نجاحه في توفير هذه الشروط الثلاثة، وهو ما يفسر تفاوت مستوى نجاح الاحتلال من حالة إلى أخرى. ويرجع ذلك إلى ارتباط الشرط الثالث بمتغيرات تخرج عن نطاق سلطة الاحتلال، وترتبط بالأساس بالبيئة الداخلية للنظام الجديد، حيث تتواضع فيها قدرة سلطات الاحتلال على التغيير.

لكن مع أهمية المتغيرات الداخلية، والحجم النسبي للمتغير الخاص بالنظام العالمي والإقليمي، كان لبيئة سبتمبر ٢٠٠١ تأثيرها السلبي الواضح على سياسة إعادة بناء الدولة خلال تلك المرحلة من زاوية الربط الذي تم بين مشروعات إعادة بناء الدولة والحرب بظاهرة الإرهاب. ورغم أن هذا الربط قد بدا منطقياً من حيث ارتباط الدول الفاشلة والهشة بتلك الظاهرة، ما جعل التدخل العسكري الخارجي لإعادة بناء هذه الدول، إحدى الأدوات المهمة لمواجهة الإرهاب، لكن الحصيلة النهائية للتجربتين الأفغانية والعراقية تشير إلى أن الطريقة التي تم بها هذا الربط، والسياسات التي أُتبعت لتطبيق هذين المشروعين لم تؤدِ إلى نتيجة ملموسة، سواء في ما يتعلق بالقضاء على ظاهرة الدول الفاشلة أو الهشة، أو نشر الديمقراطية، أو القضاء إلى الإرهاب، وهي المبررات الأساسية التي رفعتها الولايات المتحدة لتدشن سياسة الغزو والاحتلال بهدف إعادة بناء هاتين الدولتين. فلم تؤدِّ هذه السياسة إلى خروج أي من العراق أو أفغانستان من فئة الدول الفاشلة. كما لم تقضِ هذه السياسة بشكل نهائي على ظاهرة التنظيمات المصنفة كتنظيمات «إرهابية»؛ فما تزال حركة طالبان أفغانستان قائمة وقوية، وما يزال تنظيم القاعدة قائماً في أفغانستان وفي الشرق الأوسط. كما لم تضمن هذه السياسة انتشار الديمقراطيات في المحيط الإقليمي لهاتين الدولتين. ولا يختلف الأمر كثيراً في ما يتعلق بالتقييم الاقتصادي.

وأخيراً، فإن الحالتين الأفغانية والعراقية، تشيران إلى استنتاج آخر أكثر خصوصية يتعلق بمدى قابلية المجتمعات الإسلامية لسياسة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، ومدى قابليتها لفكرة فرض الديمقراطية بواسطة قوى خارجية بشكل عام أو تحت الاحتلال بشكل خاص. فقد أثبتت التجربتان أن المجتمعات والثقافة الإسلامية أقل قابلية لهذه الأفكار. ثم جاءت موجة الربيع العربي لتؤكد مرة أخرى أن التحول نحو الديمقراطية في المجتمعات الإسلامية هي مسألة تحكمها الشروط الداخلية في المقام الأول.

مقدمة

عاد موضوع «بناء الدولة تحت الاحتلال»، وما يرتبط به من موضوعات أخرى مثل تغيير الأنظمة السياسية من الخارج، ليفرض نفسه بقوة على أجندة النظام العالمي، وليصبح أحد الملامح الأساسية للسياسات الدولية في مرحلة ما بعد هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وقد أصبحت هذه السياسة مكوناً رئيساً في سياسات القوى الكبرى، ممثلة بالولايات المتحدة وعدد من شركائها الأوروبيين، بالإضافة إلى العمل على إلحاق الأمم المتحدة بتلك السياسة بالقدر الذي يخدم المصالح الأمريكية في هذا المجال.

وجاء تدشين الولايات المتحدة لمشروعَي إعادة بناء الدولة في أفغانستان ثم العراق، وتزامن هذين المشروعين لفترة زمنية، مناسبة جديدة ومهمة لإثارة العديد من التساؤلات البحثية، وفرصة لطرح العديد من الفروض النظرية حول حدود نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة، بالنظر ليس فقط إلى ما تقدمه هاتان الحالتان من فرصة للمقارنة مع حالات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال التي جرت عقب الحرب العالمية الثانية مباشرة والتي نجح فيها الاحتلال في تحقيق هذه المهمة إلى حد كبير، على نحو يسمح باختبار قدرة الاحتلال على إنجاز المهمة ذاتها في ظل نظام عالمي مغاير للنظام الذي جرت فيه حالات ما بعد الحرب العالمية الثانية، ولكن بالنظر أيضاً إلى ما تضيفه حالات ما بعد أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ من أبعاد جديدة للمقارنة مع حالات ما بعد الحرب العالمية الثانية، خاصة الخبرة السياسية للدولة المحتلة، والبيئة الثقافية المحلية، بالإضافة إلى ما تمثله الدراسة المقارنة لهذه الحالات من تحقيق تراكم علمي ما يزال محدوداً في مجال أدبيات دور الاحتلال في إعادة بناء الدولة.

فرغم الخبرة المهمة التي شهدتها مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة في مجال إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، إلا أن تراجع هذه الظاهرة في السياسة الدولية خلال سنوات الستينيات والسبعينيات والثمانينيات من القرن العشرين، ساهم في عدم تطور أدبيات نظرية مهمة في هذا المجال، أو تطوير البحوث العلمية من خلال تطوير واختبار الفروض العلمية ذات الصلة. فقد

اكتفت الدراسات التي تناولت حالات إعادة بناء الدولة خلال تلك الحقبة، والتي ركزت بالأساس على حالتي اليابان وألمانيا، بدراسة سياسات الاحتلال، أو بدراستهما في إطار دراسة الحرب العالمية الثانية، دون الاهتمام بتحليل أسباب نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة في هاتين الحالتين. كما أدى غياب الدراسات المقارنة لفترة طويلة، ولحين ظهور حالات جديدة، إلى عدم تطور قائمة من الأدبيات الأساسية في هذا المجال. وجاءت عودة تلك الظاهرة مرة أخرى خلال التسعينيات من القرن العشرين، لتسمح بحدوث تطور نسبي في تلك الأدبيات. ثم جاءت حالات ما بعد هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، لتفرض تحديات مهمة على الباحثين في حقل العلاقات الدولية لتقديم فهم أكثر عمقاً وشمولاً لتجارب إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، ومحاولة بناء أطر نظرية لفهم تلك الظاهرة.

ومع بدء حالتي أفغانستان والعراق، وما تضيفانه من ثراء بحثي، وبإضافة هاتين الحالتين إلى حالات ما بعد الحرب العالمية الثانية، وحالات عقد التسعينيات من القرن العشرين، نكون أمام قائمة مهمة من حالات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، أو تحت إشراف التدخل العسكري الخارجي بدرجات وبأطر مختلفة، تسمح بإجراء العديد من الدراسات المقارنة والتفصيلية، واختبار العديد من الفروض، وتحقيق التراكم العلمي في هذا المجال. وقد ركزت هذه الدراسة على ثلاث حالات هي اليابان، وأفغانستان والعراق، لأسباب سيتم توضيحها بعد، لكن تحقيق مزيد من التراكم العلمي يتطلب المزيد من الدراسات المقارنة.

وقد يُفهم من هذا الكتاب، أو في سياق أي قسم منه، أن الباحث لديه موقف سياسي أو أخلاقي إيجابي من «الاحتلال» كسياسة عالمية تنتهجها بعض القوى الكبرى على قمة النظام الدولي، أو ما تعلنه من مشروعات سياسية وأمنية بهدف إعادة بناء الدولة أو تغيير النظام السياسي، أو أن الباحث ينطلق من افتراض التسليم بأن هذه السياسة أو مثل هذه المشروعات دائماً ما تنطوي على مصالح إيجابية للدولة المحتلة، على نحو قد يفهم منه أيضاً الدعوة إلى ضرورة تسليم الشعوب المحتلة والنخب المحلية بهذه المشروعات وعدم مقاومتها. غاية ما هناك، أن الدراسة تتناول الاحتلال ومشروعات إعادة بناء الدولة باعتبارها أمراً واقعاً في بعض الدول بصرف النظر عن التكييف الأخلاقي للاحتلال من حيث المبدأ. كما تنطلق الدراسة من افتراض أن لدى قوى الاحتلال مشروعاً سياسياً وأمنياً، دون الدخول في تفاصيل حول التكييف الأخلاقي لهذا المشروع ومكوناته. ومن ثم، فإن وظيفة الدراسة هنا تقتصر على محاولة الوقوف على الأسباب والشروط التي تضمن نجاح قوى الاحتلال في فرض مشروعها هذا، ولماذا ينجح مشروع الاحتلال في حالات معينة بينما يفشل في حالات أخرى.

مدخل

إن ظاهرة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال ليست حديثة، فقد شهدت الفترة التي تلت الحرب العالمية الثانية تجربتين رئيسيتين لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال والوجود العسكري الأجنبي المباشر، هما التجربتان اليابانية والألمانية. كما شهدت التسعينيات من القرن الفائت عودة هذه الظاهرة مرة أخرى بشكل أوسع نطاقاً، كان أبرزها مشروعات إعادة بناء الدولة في الصومال، والبوسنة، وهايتي، وكوسوفو. ثم شهدت مرحلة ما بعد أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ عودة الظاهرة بقوة من خلال مشروعين كبيرين، هما إعادة بناء الدولة الأفغانية (٢٠٠١ ـ الآن)، وإعادة بناء الدولة العراقية (٢٠٠٣ ـ الآن). وقد بدأ هذان المشروعان عقب حرب واسعة في الحالتين.

وقد تمايزت خبرات ما بعد الحرب الباردة، والتي جرت خلال التسعينيات من القرن العشرين، عن خبرات ما بعد الحرب العالمية الثانية في الكثير من العناصر، سواء بطبيعة النظام الدولي والسياسات الدولية التي أجريت في إطارها تلك المشروعات، أو بطبيعة التهديدات والصراعات الإقليمية التي اعتبرتها القوى الكبرى تهديداً لمصالحها القومية أو لاستقرار النظام الدولي، ومن ثم اختلاف أسباب التدخل الدولي لإعادة بناء الدولة، أو في ما يتعلق بأهداف التدخل الدولي لإعادة بناء الدولة، أو بطبيعة المخرج النهائي لعملية إعادة بناء الدولة.

وبالإضافة إلى التمايزات المهمة بين خبرات ما بعد الحرب العالمية الثانية، وخبرات ما بعد الحرب الباردة بشكل عام، يمكن البحث أيضاً عن بعض التمايزات بين خبرات التسعينيات وما قبل أحداث أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وخبرات مرحلة ما بعدها. فقد استندت خبرات التسعينيات، والتي جرت في عهد إدارة بيل كليتون بالأساس، إلى أن الحفاظ على الأمن العالمي، والأمن الأمريكي، يتطلب «نشر الأمن والرخاء إلى الجميع»، وهو التوجه الذي دافع عنه بقوة من عُرفوا بـ «الليبراليين الدوليين». أما خبرات ما بعد أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ فقد استندت إلى مفهوم محوري آخر وهو مفهوم «الحرب ضد الإرهاب»، ووجود علاقة قوية بين ظاهرة الدولة الفاشلة وانتشار التنظيمات الإرهابية، حيث أصبح التدخل الدولي العسكري (الأمريكي بالأساس) لإعادة بناء تلك الدول شرطاً أو مدخلاً

أساسياً للحفاظ على الأمن الدولي (الأمريكي). وهكذا، ورغم الانتقادات التي تعرضت لها إدارة الرئيس كلينتون من جانب الجمهوريين على خلفية عمليات التدخل الأمريكي لإعادة بناء الدولة في الكثير من الحالات خلال التسعينيات (حالات الصومال، والبوسنة، وهايتي، وكوسوفو)، فقد أصبحت سياسة «إعادة بناء الدولة» إحدى الأدوات الأساسية لتنفيذ السياسة الخارجية الأمريكية في عهد الإدارة الجمهورية بقيادة جورج بوش الابن، ليس استناداً إلى فكر «الليبراليين الدوليين»، بل إلى «الفكر الواقعي» الذي يربط بين الدول الفاشلة وانتشار الإرهاب، وسياسة إعادة بناء تلك الدول والحفاظ على الأمن القومي والمصالح القومية الأمريكية.

ورغم التمايزات القائمة بين خبرات ما بعد الحرب الباردة بشكل عام، تظل التمايزات بين مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية من ناحية، وخبرات مرحلة ما بعد الحرب الباردة بشكل عام هي الأهم، وذلك بالنظر إلى الأهمية العملية، والنظرية أيضاً، لخبرات ما بعد الحرب العالمية الثانية وتحديداً الخبرتين اليابانية والألمانية، وهما اللتان تُطرحان باعتبارهما النموذجين الناجحين المثاليين حتى ـ الآن ـ لإعادة بناء الدولة في ظل الاحتلال الأجنبي. فقد ارتبطت التجربتان الألمانية واليابانية بتحقيق هدف مركزي هو إدخال تحولات جوهرية على السياسة الخارجية لكل منهما، استناداً إلى افتراض وجود علاقة قوية بين السياسة الخارجية للدولة من ناحية، والأبنية السياسية والاقتصادية الداخلية من ناحية أخرى. فقد سعى الاحتلال في الحالتين إلى إدخال تحولات جوهرية على تلك الأبنية من خلال «إعادة بناء الدولة»، جوهرها هو بناء نظام سياسي ديمقراطي واقتصاد سوق حر. واستندت تلك العملية إلى عدد من الافتراضات الأخرى، أولها، أن الديمقراطية يمكن نقلها من مجتمع إلى آخر. ثانيها، أنه يمكن تشجيع المجتمعات تحت ظروف معينة على التحول في اتجاه محدد. وثالثها، أنه يمكن تحمل تكلفة هذه التحولات، سواء بالنسبة إلى دولة الاحتلال أو الدولة المحتلة.

وقد حققت هاتان الخبرتان نجاحاً كبيراً على المستويين السياسي والاقتصادي، الأمر الذي أثبت صدق الافتراضات الثلاثة السابقة على مستوى هاتين الخبرتين إلى حد كبير. ورغم اختلاف السياقات الدولية والإقليمية والمحلية لمشروعات إعادة بناء الدولة في فترة ما بعد الحرب الباردة، بالمقارنة بخبرات ما بعد الحرب العالمية الثانية، إلا أن الولايات المتحدة والقوى الدولية القائمة على تنفيذ هذه المشروعات افترضت إمكان إعادة إنتاج تلك الخبرات ذاتها، ووفق الافتراضات ذاتها أيضاً، وهو ما لم يتحقق.

أولاً: المشكلة البحثية للدراسة

رغم مرور أكثر من ثلاث عشرة سنة على المشروع الأمريكي في أفغانستان، وأكثر من اثنتي عشرة سنة على المشروع الأمريكي ـ البريطاني في العراق، ما يزال هناك خلاف حول حجم نجاح/ فشل الاحتلال في إعادة بناء الدولة في كل منهما، وذلك بالقياس إلى التوافق الكبير بين الكتابات

حول نجاح الاحتلال الأمريكي في إعادة بناء اليابان عقب الحرب العالمية الثانية، ونجاحه في إدخال تغييرات هيكلية على الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية هناك، خلال سبع سنوات فقط من الاحتلال. ويثير ذلك سؤالاً مهماً حول الأسباب المسؤولة عن نجاح الاحتلال في تطبيق مشروعات إعادة بناء الدولة في حالات معينة، وإخفاقه في حالات أخرى.

ويثير هذا التساؤل الرئيس عدداً من التساؤلات الفرعية المهمة، منها على سبيل المثال: ما هي الدوافع المطروحة من جانب قوات الاحتلال لإعادة بناء دولة ما؟ وما هو تأثير نمط إدارة الاحتلال في عملية إعادة بناء الدولة (أحادية، متعددة الأطراف)، وما هو تأثير شكل ودرجة التنسيق بين قوى الاحتلال في حالة الإدارة متعددة الأطراف؟ وما هو تأثير سياسات الاحتلال في نتائج عملية إعادة بناء الدولة؟ والجداول الزمنية لتنفيذ مكونات تلك العملية على المستويات السياسية والأمنية والاقتصادية؟ وما هو دور الفاعلين المحليين؟ وما هو تأثير عملية بناء الدولة على إدراك القوى المحلية لقوات وسياسات الاحتلال؟ وهل تساهم هذه العملية في تخفيف حالة العداء ضد مصالح دولة/دول الاحتلال؟ وما هي إدراكات القوى المحلية لمكونات عملية بناء الدولة وجداولها الزمنية؟ وإلى أي حد تنجح سلطات الاحتلال في خلق حالة من التوافق بين تلك القوى حول مشروع إعادة بناء الدولة بمكوناته المختلفة؟ وما هو تأثير النظام العالمي والبيئة الإقليمية في فرص نجاح عملية إعادة بناء الدولة؟... إلخ من التساؤلات المهمة التي يمكن أن تثار في هذا السياق.

وسيتم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث: يتناول المبحث الأول الأدبيات النظرية السابقة في مجال إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. ويناقش المبحث الثاني المفاهيم الأساسية المستخدمة في الرسالة ذات الصلة بعملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. ويناقش المبحث الثالث الإطار المفهومي لعملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، ومجموعة الفروض الأساسية التي تسعى الدراسة إلى التحقق من صحتها.

ثانياً: حول مفهومَي الاحتلال وإعادة بناء الدولة

حال معظم مفاهيم العلوم الاجتماعية، بشكل عام، والعلوم السياسية، بشكل خاص، لا يوجِد تعريفاً واحداً لمفهوم «إعادة بناء الدولة». ويرجع ذلك إلى أسباب عدة، يتعلق بعضها بتعدد مستويات وأبعاد عملية بناء/إعادة بناء الدولة (الأبعاد السياسية، والدستورية، والاقتصادية، والثقافية، والأمنية). ويتعلق بعضها الآخر بالتداخل بين مفهومي الدولة والأمة، الأمر الذي يستتبعه أيضاً التداخل بين مفهومَي «بناء الدولة»، و«بناء الأمة». ورغم الاختلافات والتمايزات المهمة بين مفهومَي الدولة والأمة، إلا أن ذلك لم يستتبعه بالضرورة وجود مثل هذا التمايز الواضح بين مفهومَي «بناء الدولة» و«بناء الأمة»، حيث يعمد البعض إلى استخدامهما كمترادفين لعملية واحدة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن محورية بعض مكونات عملية إعادة بناء الدولة أو الأمة، خاصة عملية بناء نظام سياسي ديمقراطي، دفعت البعض إلى اختزال تلك العملية في هذا المكوِّن الفرعي المهم.

ومن ثم فإن فهماً واضحاً لعملية إعادة بناء الدولة يقتضي تعريف تلك المفاهيم. كذلك، يمكن الإشارة إلى التطورات التي لحقت بظاهرة التدخل الدولي لبناء السلام (Peace-building)، خاصة خلال النصف الثاني من تسعينيات القرن الماضي، الأمر الذي أدى إلى حدوث تداخل كبير بين ظاهرتَي «بناء السلام» و«بناء الدولة»، على نحو ما سيتم تناوله.

١ ـ إعادة بناء الدولة

يقصد ببناء/إعادة بناء الدولة تأسيس/إعادة تأسيس أو إعادة بناء، وتقوية، الهياكل والأبنية العامة داخل إقليم ما، بشكل يمكن هذه الأبنية من القدرة على توفير السلع العامة. ويقع في قلب تلك العملية بناء سلطة ذات سيادة، تتمتع بالحق في احتكار الاستخدام المشروع للقوة المادية، وتعبر عن «السلطة الجماعية» دون الحاجة إلى استخدام الإكراه. ولا تتمتع أي دولة بهذين الشرطين في معظم الحالات إلا عندما يُنظر إلى مصدر السلطة والنخب الحاكمة باعتبارها شرعية، بمعنى استقاء مصادر الشرعية تلك من الشعب[1]. وبهذا المعنى أيضاً، فإن عملية «بناء/إعادة الدولة» من الخارج هي عملية لا تتم وفق منهج «البناء من أعلى إلى أسفل» (Top-down Approach)، بمعنى التركيز على النخب السياسية فقط، كما أنها لا تتم وفق منهج «البناء من أسفل إلى أعلى» (Down-top Aapproach)، بمعنى التركيز على الشعب والمجتمع المدني فقط، فاشتمال تلك العملية على أبعاد مؤسسية واقتصادية وثقافية، بجانب التركيز على القبول الداخلي للمشروع وعلى شرعية المؤسسات الجديدة، يعني تضمينها المنهجين معاً.

وفي تعريف آخر لإعادة بناء الدولة، هي «بناء مؤسسات حكومية فاعلة وشرعية، بهدف خلق الظروف اللازمة لتحقيق سلام مستقر والتنمية البشرية»[2]. وفي تعريف آخر هي «استخدام القوة المسلحة عقب مرحلة من الصراع أو الحرب، بهدف بناء سلام مستقر ونظام ديمقراطي مستدام»[3].

ويطرح مينكسين بي، وسامية أمين، وسيث جارز، وجوناثان مونتين، في دراستين منفصلتين[4]، شروطاً مهمة للتمييز بين التدخل العسكري الخارجي التقليدي والتدخل الخارجي الذي يهدف إلى إعادة بناء الدولة. الشرط الأول أن يرتبط هذا التدخل بمشروع لتغيير النظام القائم أو الحفاظ

(١) Armin Von Bogdandy [et al.], «State-Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches,» *Max Planck Yearbook of Nations Law*, vol. 9 (2005), pp. 583-584.

(٢) Roland Paris and Timothy D. Sisk, «Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding,» Research Partnership on Postwar Statebuilding, International Peace Academy (November 2007), p. 1, <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/IPA.pdf>.

(٣) James Dobbins [et. al.], *After The War: Nation-Building from FRD to George W. Bush* (Santa Monica: RAND Corporation, 2008), p. 2.

(٤) Minxin Pei [et. al.], «Building Nations: The American Experience,» in: Francis Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 2006), pp. 64-65, and Jonathan Monten, «Strategies of Democracy Promotion in U.S. Foreign Policy,» (PhD Dissertation, Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Philosophy in Government, Washington DC, 25 September 2006), vol. 1, p. 9.

على بقاء هذا النظام الذي يواجه خطر الانهيار في حالة غياب هذا التدخل. ويشير هؤلاء إلى أن الهدف الرئيس للمشروعات الأمريكية لبناء الدولة لم تتضمن بالضرورة ـ في معظم الحالات ـ بناء نظام ديمقراطي، ولكنها تضمنت أهدافاً استراتيجية، تدور حول الحفاظ على المصالح الأمنية والاقتصادية، ولكن في مراحل تالية تضمنت هذه المشروعات هدف بناء نظام ديمقراطي. ومن ثم، فإن ما يميز ـ أو ما يجب أن يميز ـ التدخل العسكري الخارجي بهدف إعادة بناء الدولة من التدخل العسكري التقليدي هو ارتباط الأول بمشروع سياسي لإعادة بناء وهيكلة المؤسسات السياسية وبناء نظام ديمقراطي.

ويضيف مونتين في هذا السياق أن يكون الهدف النهائي لتلك العملية هو ضمان بناء حكومة ودولة مستقلة بعد انسحاب القوات الأجنبية، وليس بناء حكومة ودولة تابعة(*). مع ملاحظة أن وجود مثل هذا المشروع السياسي لا ينفي وجود أهداف أو مشروع أمني، وهو ما يثير جدلاً حول ترتيب أولوية المشروعين السياسي والأمني، ومدى نجاح سلطات الاحتلال في التنسيق وضمان التوافق بين هدفي «الدمقرطة»، من ناحية، والاستقرار والأمن القومي لدولة الاحتلال، من ناحية أخرى. فرغم ترويج العديد من الكتابات لفرضية التوافق بين نشر الديمقراطيات والاستقرار والأمن العالمي، إلا أن إعطاء أولوية لهدفَي الاستقرار والأمن القومي قد يفرض التضحية نسبياً بهدف بناء نظام ديمقراطي حقيقي.

الشرط الثاني هو نشر قوات عسكرية داخل إقليم الدولة المستهدفة. ومن ثم، فإن حالات تغيير، أو الحفاظ على، النظام القائم التي تتم من خلال التدخل العسكري غير المباشر، أو من خلال عمليات عسكرية جوية دون نشر قوات عسكرية، لا تندرج ضمن مشروعات إعادة بناء الدولة حتى في حالة تحقق باقي الشروط. ويرجع ذلك إلى أن عملية بناء الدولة هي عملية متعددة الأبعاد تتطلب التزاماً عسكرياً طويل المدى نسبياً، كما تتطلب قيام القوات العسكرية بوظائف متنوعة، بدءاً من مواجهة المقاومة المتوقعة لعملية بناء الدولة، وانتهاء بالقيام بوظائف غير قتالية كالوظائف الإدارية والسياسية كفرض سيادة القانون.

الشرط الثالث هو تورط القوات العسكرية والمدنية للطرف الخارجي في الإدارة السياسية للدولة المستهدفة، ويشمل ذلك، كما سبق القول، القيام بدور في فرض سيادة القانون، وتحقيق الأمن، وممارسة النفوذ ـ بدرجات مختلفة ـ في اختيار القيادات السياسية، ووضع الدستور الجديد، ووضع القوانين الجديدة المنظمة للحياة السياسية والحزبية، خلال مرحلة الاحتلال. هذا الدور السياسي العسكري ـ الأمني الذي تقوم به سلطات الاحتلال يتطلب ـ كما سبق القول ـ وجوداً عسكرياً مباشراً على أراضي الدولة المستهدفة، كما يتطلب فترة زمنية كافية للقيام بتلك المهمة، وهو ما

(*) حدّد الرئيس الأمريكي جورج بوش الابن الهدف السياسي للاحتلال الأمريكي للعراق في: «إنشاء دولة تستطيع الحفاظ على وجودها، تحكم نفسها، وتدافع عن نفسها، بدون دعم أمريكي مباشر». (Sustain itself, govern itself and defend itself, without direct U.S. support).

يميز التدخل العسكري لإعادة بناء الدولة من عمليات التدخل العسكري المحدود والقصير الذي يستهدف التأثير في توجهات النظام السياسي القائم، أو التدخل السريع بغرض تغيير النظام القائم أو الحفاظ على وجوده.

٢ ـ إعادة بناء الأمة

يتجاوز مفهوم «إعادة بناء الأمة» الأبعاد المؤسسية والسياسية السابقة في عملية إعادة بناء الدولة، ليشمل أبعاداً أخرى إضافية، يأتي على رأسها بناء أو تثبيت الهوية الوطنية، والتي تنصرف إلى إعادة بناء الهوية الجماعية لجماعة بشرية ما بغرض شرعنة السلطة العامة داخل الإقليم، وهي عملية لا تنصرف فقط إلى بناء توافق عام بين أبناء تلك الجماعة حول مستقبل ومسار المجتمع بمكوناته العرقية والدينية واللغوية المختلفة، ولكنها تتضمن أيضاً البناء على التقاليد، والمؤسسات، والأعراف القائمة، وإعادة تعريف هذه المصادر باعتبارها موروثاً وطنياً مشتركاً. وتتفاوت أهمية هذا البعد تبعاً لمدى وجود أزمة هوية داخل الدولة المحتلة، فكلما كانت هناك أزمة هوية وطنية كلما زادت أهمية هذا البعد في إطار عملية إعادة بناء الدولة، وزادت الحاجة إلى سياسات إضافية لبناء هوية وطنية واضحة. وتزداد أهمية هذا البعد بشكل خاص في حالة المجتمعات المتعددة عرقياً، أو دينياً، وفي الحالات التي تجري فيها إعادة بناء الدولة عقب حرب أهلية.

بهذا المعنى، ثمة علاقة قوية بين إعادة بناء الدولة وإعادة بناء الأمة، فرغم عدم تلازم الاثنتين بالضرورة، إلا أن الحالات التي تحتاج إلى مشروع لإعادة بناء الأمة، غالباً ما يفشل مشروع إعادة بناء الدولة ما لم يقترن ذلك بمشروع أو سياسات موازية لإعادة بناء الأمة، ذلك أن بناء الأمة يعد شرطاً ضرورياً لشرعنة الهياكل والأبنية الجديدة للدولة. ويعني ذلك أن مشروعات إعادة بناء الدولة في المجتمعات المتعددة عرقياً أو دينياً، أو كليهما، لا بد من أن يرتبط بها مشروع لإعادة بناء الأمة[٥]. ويضيف البعض إلى مسألة بناء الهوية بعداً آخر، يتمثل بالتنمية الاقتصادية[٦].

واستناداً إلى ما سبق، يمكن تفسير فشل بعض مشروعات إعادة بناء الدولة في الدول التي تعاني أزمة هوية بسبب عدم تضمين هذه المشروعات سياسات فاعلة لإعادة بناء الأمة، بجانب سياسات إعادة بناء الدولة بأبعادها السياسية والمؤسسية. ولكن هذا لا يعدّ المصدر الوحيد لاحتمال فشل تلك المشروعات، فقد تقع سياسات بناء الأمة ذاتها في بعض الأخطاء الأخرى. أبرز هذه الأخطاء هو انطلاق عملية بناء الأمة من «عالمية» النموذج والتجربة الغربية في بناء الدولة ـ الأمة، بصرف النظر عن طبيعة المصادر المحلية للهوية. إذ يجب أن تضمن تلك العملية نوعا من التواصل ودرجة من الاستمرارية مع المصادر المحلية للهوية، والبناء على المؤسسات والقيم والرموز والتاريخ

(٥) Von Bogdandy [et al.], «State- Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches,» p. 586.

(٦) Daniel Allen, «New Directions in the Study of Nation-Building: Views Through the Lens of Path Dependence,» *International Studies Review*, no. 12 (2010), p. 413.

المحلي، بصرف النظر عن مدى حداثة أو تقليدية تلك المصادر. الخطأ الثاني الذي يمكن أن تقع فيه تلك العملية هو الفشل في بناء درجة من التوازن بين الهوية الوطنية الجماعية من ناحية، والهويات الفرعية القائمة داخل المجتمعات المتعددة من ناحية أخرى؛ فتجاهل حالة التعددية القائمة في المجتمع، أو انحياز سلطات الاحتلال لإحدى القوميات أو الهويات دون غيرها، أو الفشل في بناء هوية جماعية وطنية تستوعب الهويات الفرعية وتجبها دون إلغاء الهويات الفرعية، كل ذلك يهدد بفشل مشروع إعادة بناء الدولة برمته. ولا يعني ذلك أن عملية إعادة بناء الأمة من الخارج لا تتضمن دمج بعض الرموز والقيم والمؤسسات الثقافية الجديدة، ذات المنشأ الغربي، ولكن عملية «الحقن» تلك تحتاج إلى وقت طويل نسبياً، كما تحتاج إلى استثمارات كبيرة، خاصة في مجال التعليم والثقافة(٧).

بالإضافة إلى المصادر الثلاثة السابقة لاحتمال فشل إعادة بناء الأمة، ومن ثم فشل إعادة بناء الدولة، هناك مصدر رابع يتمثل في وجود خبرة استعمارية سلبية للدولة/الأمة المحتلة من عدمه مع دولة الاحتلال، فوجود مثل هذه الخبرة يُضعف بلا شك من قدرة المجتمع/القوميات الخاضعة للاحتلال على التعاطي الإيجابي مع المشروع الخارجي لإعادة بناء الأمة، فغالباً ما ينظر إلى هذا المشروع في هذه الحالة على أنه مشروع جديد للاحتلال، تحت ذرائع أو عقائد دولية جديدة.

غير أنه رغم التمايز النظري القائم بين مفهومي «بناء الأمة» و«بناء الدولة»، على النحو السابق، إلا أنه من الناحية العملية ينشأ خلط كبير بين المفهومين. وعلى سبيل المثال، يدعي سيمون كيسترمان عدم وجود اختلاف حقيقي بين المفهومين، ويميل إلى اعتماد مفهوم «بناء الدولة» فقط، ويستند في ذلك إلى أن مفهوم «بناء الأمة» يشير إلى مرحلة تاريخية محددة، وهي مرحلة ما بعد الاستعمار، ولا يجب سحبها على التجارب الراهنة(٨). وعلى العكس، فقد استخدم جيمس دوبنز مفهوم «بناء الأمة» للإشارة إلى كل حالات التدخل الأمريكي لإعادة بناء الدولة، بدءاً من اليابان وانتهاء بحالة العراق(٩). ورغم أن فرانسيس فوكوياما يعترف بوجود فروقات مهمة بين المفهومين، إلا أنه يستخدم مفهوم «بناء الأمة» للإشارة إلى كل حالات بناء الدولة(١٠). وانعكاساً لهذا التداخل

---

(٧) Von Bogdandy [et al.], Ibid., pp. 587-588.

(٨) Simon Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building* (New York: Oxford University Press, 2004).

(٩) Dobbins [et. al.], *After The War: Nation-Building from FRD to George W. Bush.*

(١٠) على سبيل المثال، انظر: Major R. Bryan Christensen, «The Weight of Culture in Nation Building,» (Thesis Presented to the Faculty of the U.S. Army, Command and General Staff College in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Military art and Science, Fort Leavenworth, Kansas, 2007), and Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (New York: Cornell University Press, 2004).

أيضا اختار فرانسيس فوكوياما بناء الأمة.. ما وراء أفغانستان والعراق عنواناً لكتابه المحرَّر الصادر عام ٢٠٠٦، و«بناء الأمة وفشل الذاكرة المؤسسية» عنواناً لمقدمته في الكتاب نفسه. انظر: Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*.

فقد استخدم البعض مفهوم «بناء الأمة ـ الدولة»، ليؤكد التداخل الشديد بين المفهومين، وصعوبة إعادة بناء الدولة بدون إعادة بناء الأمة(١١).

ولكن بشكل عام، يمكن القول إن المرادفة بين مفهومي «بناء الدولة» و«بناء الأمة» يأتي في الأغلب من جانب الأمريكيين (السياسيين والكتاب)، حيث يميلون إلى استخدام مفهوم «بناء الأمة» للإشارة إلى كل المشروعات الخارجية التي تورطت فيها الولايات المتحدة لإعادة بناء الدولة، سواء تضمنت تلك المشروعات سياسات لبناء الأمة بالمعنى الدقيق أم لا. وعلى العكس تنتقد الكتابات الأوروبية هذا الخلط، حيث ما تزال تؤكد أهمية التمييز بين المفهومين باعتبارهما يشيران إلى عمليتين مختلفتين، أو مستويين متمايزين(١٢).

٣ ـ «النظام المفروض من الخارج»

وبالنظر إلى كون إعادة بناء الدولة أو الأمة «عملية» معقدة نسبياً، تتضمن عدداً من المكونات السياسية والدستورية، وغيرها، تثور في هذا الإطار مجموعة من المفاهيم الفرعية الأخرى. بل إن البعض يرادف في استخدامه بين هذه المفاهيم ومفهوم إعادة بناء الدولة. ومن بين تلك المفاهيم «النظام المفروض من الخارج». و«النظام» المقصود هنا هو النظام السياسي الديمقراطي، وذلك على خلفية سيطرة الدول الغربية بشكل عام، والولايات المتحدة الأمريكية بشكل خاص، على تلك السياسة، على نحو يجعل المصطلح الأقرب إلى الدقة هنا هو «النظام الديمقراطي المفروض من الخارج» أو «الديمقراطية المفروضة من الخارج».

ويشير المفهوم في هذه الحالة ـ وفقا لأندرو ج. إنترلين ومايكل غريغ (٢٠٠٨) ـ إلى عملية تفكيك المؤسسات والنظام السياسي القائم في دولة ما وبناء نظام ومؤسسات سياسية ديمقراطية جديدة بواسطة قوة/قوى خارجية، وهي عملية تتجاوز مجرد تغيير القيادة السياسية من خلال الأدوات الخارجية التقليدية ليشمل إعادة هيكلة كاملة للنظام السياسي والمؤسسات السياسية والمعايير والثقافة السياسية في الدولة المستهدفة، بما يستتبعه ذلك من حدوث تغير موازٍ في السياسة الخارجية. واستناداً إلى هذا التمييز يطرح إنترلين وغريغ عدداً من السمات التي تميز عملية فرض «النظام الديمقراطي من الخارج»: **أولها** أنها عملية مكلفة اقتصادياً؛ **ثانياً**، أنها تأتي عقب هزيمة عسكرية للدولة المستهدفة، كما حدث في الحالتين اليابانية والألمانية بعد هزيمتهما في الحرب العالمية الثانية، كما يمكن أن تتم أثناء الاستعمار، حيث تقوم سلطات الاستعمار بفرض نظام ديمقراطي لإدارة البلاد في مرحلة ما بعد الاستقلال، كما يمكن أن يتم في حالة ثالثة من خلال

---

(١١) Anthony Daniel Tindall, «U.S. Nation-State Building Operations in Afghanistan: A Case Study,» (PhD Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Public Administration, School of Public Service, College of Liberal Arts and Sciences, DePaul University, Chicago, June 2010), pp. 16-17, <http://via.library.depaul.edu/etd/27>, (accessed on: 14 September 2011), and <http://via.library.depaul.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1035&context=etd>, (accessed on: 14 September 2011).

(١٢) Francis Fukuyama, «Introduction: Nation building and the Failure of Institutional Memory,» in: Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, p. 4.

الانقلاب العسكري المدعوم من الخارج. القاسم المشترك بين الحالات الثلاث ـ رغم ما بينها من تمايزات ـ هو بناء النظام الديمقراطي من خلال قرارات وإجراءات تتخذها قوى خارجية، تمييزاً لها من حالات تطور النظام الديمقراطي بشكل طوعي ووفق حسابات وطنية داخلية(١٣). وعلى الرغم من أن الهدف النهائي لعملية فرض النظام الديمقراطي من الخارج هو إعادة هيكلة السياسة الخارجية للدولة المستهدفة في اتجاه يتوافق ومصالح الدولة/الدول القائمة بفرض هذا النموذج، وإمكان تحقيق هذا الهدف من خلال أشكال عدة للتدخل الخارجي، مثل التهديد، أو فرض العقوبات، أو تقديم المساعدات الاقتصادية... إلخ، إلا أن ما يميِّز آلية «فرض النظام الديمقراطي من الخارج»؛ ثالثاً، أنها تهدف إلى إدخال تغييرات هيكلية مستقرة نسبياً في السياسة الخارجية للدولة المستهدفة، من خلال تغيير هيكل السلطة القائم، وتغيير الارتباطات الداخلية والخارجية للنخبة الحاكمة. كما يصبح هذا الشكل من التدخل الخارجي أكثر احتمالا وجاذبية في مراحل تحوّل النظام الدولي، أو المراحل التي يتسم فيها النظام الدولي بسيطرة الانقسام والصراع الأيديولوجي، أو عندما تكون الدولة/الدول الخارجية الكبرى، صاحبة المشروع الخارجي، مدفوعة بمصالح وأهداف أمنية محددة، يقتضي الحفاظ عليها إدخال تغييرات هيكلية على نظم إقليمية قائمة(١٤).

وتتسم هذه العملية، رابعاً، بكونها عملية انتقائية موجهة تقوم على فرض مؤسسات وقيادات وقيم وثقافة سياسية واقتصادية بعينها، يعتقد أنها تدعم المصالح السياسية والأمنية للدولة/الدول التي تقوم بفرض هذا النظام. وعلى ذلك، قامت نماذج ما بعد الحرب العالمية الثانية ـ اليابان وألمانيا ـ على فرض نظم سياسية ديمقراطية ونظم اقتصاد السوق، استناداً إلى قناعة بأن هذه النظم هي الأقرب إلى انتهاج سياسات خارجية سلمية وتعاونية، وأن نشر مثل هذه النظم سوف يؤدي في التحليل الأخير إلى زيادة فرص السلام العالمي أو ما عرف بالسلام الديمقراطي استناداً إلى افتراض ضمني آخر أن «الديمقراطيات لا تتحارب»، ومن ثم فإن نشر الديمقراطيات على أوسع نطاق ممكن سوف يدعم الأمن القومي الأمريكي وأمن المعسكر الغربي(١٥).

ولا يختلف الأمر كثيراً بالنسبة إلى حالات ما بعد الحرب العالمية الثانية، سواء تلك التي جرت في التسعينيات، أو ما بعد أيلول/سبتمبر ٢٠٠١؛ فعلى الرغم من الاختلافات الجوهرية بين نماذج الحقبات الثلاث، سواء في ما يتعلق بطبيعة النظام الدولي الذي جرى فيه تطبيق هذه الحالات أو

(١٣) Andrew J. Enterline and J. Michael Greig, «Against All Odds?: The History of Imposed Democracy and the Future of Iraq and Afghanistan,» University of North Texas System, Department of Political Science, <http://www.psci.unt.edu/enterline/against-all-odds-v5.pdf>, (accessed on: 7 August 2011).

(١٤) Andrew J. Enterline and J. Michael Greig, «Perfect Storms?: Political Instability in Imposed Polities and the Future of Iraq and Afghanistan,» *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, no. 6 (December 2008), pp. 881-882; John M. Owen, «The Foreign Imposition of Domestic Institutions,» *International Organization*, vol. 56, no. 2 (2002); James Meernik, «United States Military Intervention and the Promotion of Democracy,» *Journal of Peace Research*, vol. 33, no. 4 (1996), and Suzanne Werner, «The Precarious Nature of Peace: Resolving the Issues, Enforcing Settlement, and Renegotiating the Terms,» *American Journal of Political Science*, vol. 43, no. 3 (1999).

(١٥) Enterline and Greig, Ibid., pp. 883-884.

في ما يتعلق بالنتائج النهائية لهذه المشروعات، إلا أنه يظل هناك قاسم مشترك في ما بينها وهو استنادها إلى الفرضيات السابقة ذاتها.

وهكذا، يلاحظ استخدام مفهومَي «فرض النظام من الخارج» و«الديمقراطية المفروضة من الخارج» كمرادفين إلى حد كبير لمفهوم «إعادة بناء الدولة». ويرجع هذا الاختزال إلى محورية مسألة تغيير النظام السياسي ضمن عملية «إعادة بناء الدولة»، إلا أنه تظل هناك فروق جوهرية بين المفهومين؛ فرغم أهمية مسألة تغيير النظام والأبنية السياسية ضمن عملية إعادة بناء الدولة، إلا أنها تتجاوز هذا البعد المهم، حيث تشمل بالإضافة إلى ذلك أبعاداً أمنية واقتصادية، وثقافية مهمة.

ويضع جوناثان مونتين التدخل العسكري الخارجي المباشر لإعادة بناء الدولة كأداة تقع أقصى اليمين على خط متصل من الأدوات التي يمكن أن تلجأ إليها القوى الدولية للتأثير في مسار التحول السياسي لدولة ما، تبدأ بتقديم «النموذج» «الموحي» أو «الملهم»، بافتراض أن الدول تميل إلى محاكاة النماذج الديمقراطية الناجحة، أو إقناع الدول الأخرى باتباع مسار التحول الديمقراطي ذاته. يلي ذلك استخدام آلية المساعدات الفنية (الإشراف على الانتخابات، دعم فرض سيادة القانون... إلخ). يلي ذلك استخدام آلية الحوافز أو المساعدات المشروطة مثل علاقة الاتحاد الأوروبي بالدول الساعية إلى عضوية الاتحاد. يلي ذلك آلية التدخل العسكري المحدود. ويأتي أخيرا الاحتلال، والتدخل العسكري المباشر لإعادة بناء الدولة[١٦]. وهكذا، فإن إعادة بناء الدولة في ظل الوجود العسكري الأجنبي المباشر يمثل أقصى حالات التدخل العسكري للتأثير في المسار السياسي والاقتصادي والأمني للدولة المستهدفة.

٤ ـ الاحتلال

يقصد بالاحتلال السيطرة المؤقتة على إقليم معين من قبل دولة/دول أخرى. ووفقاً للعديد من الأدبيات هناك شرطان أساسيان يميزان الاحتلال من غيره من الظواهر الأخرى كالاستعمار، أو الضم أو التدخل. الشرط الأول هو عدم ادعاء سلطة الاحتلال الحق في السيادة الدائمة على هذا الإقليم. الشرط الثاني هو إعلان سلطة الاحتلال منذ البداية عزمها الانسحاب من الأراضي المحتلة وإعادة السيادة على الإقليم إلى حكومة وطنية. ومن ثم، لا يشترط ارتباط الاحتلال بالإعلان عن تاريخ محدد للانسحاب ولكن المهم أن تعلن سلطة الاحتلال صراحة أنها لا تهدف إلى البقاء اللانهائي في الأراضي المحتلة. وبهذا المعنى، يختلف الاحتلال عن ظاهرة الاستعمار، فقد ينتهي الاستعمار في لحظة ما، ولكن الدولة المستعمرة لا تعلن بالضرورة عن نيتها الانسحاب من الإقليم/الأقاليم الخاضعة للاستعمار، وذلك رغم أن سلطة الاستعمار قد تعلن أنها تقوم بوظيفة «حضارية» لتسريع الاستقلال النهائي للإقليم/الأقاليم الخاضعة للاستعمار، إلا أنها لا تعلن بالضرورة منذ البداية أن هذه العملية مؤقتة وأنها ستنتهي حالة الاحتلال عند لحظة ما. بمعنى آخر، فإن خطاب سلطة

(١٦) Monten, «Strategies of Democracy Promotion in U.S. Foreign Policy,» pp. 6-7.

الاحتلال في حالة الاستعمار يميل إلى التعامل مع حالة الاحتلال باعتبارها حالة دائمة. ويميز آخرون الاحتلال من التدخل العسكري الخارجي، ففي الأخير يقوم الطرف الخارجي بممارسة السيطرة السياسية و/أو العسكرية على جزء محدد من الدولة موضوع التدخل.

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس كل احتلال يهدف بالضرورة إلى إعادة بناء الدولة المحتلة أو إدخال تغييرات على هيكل النظامين السياسي والاقتصادي للإقليم أو الدولة الخاضعة للاحتلال. وبشكل عام، تميز الأدبيات بين أربعة أنماط على الأقل من الاحتلال. النمط الأول هو «الاحتلال الأمني» الذي يهدف إلى منع الدولة الخاضعة للاحتلال من التحول إلى مصدر لتهديد الأمن القومي للدولة المحتلة أو إلى مصدر تهديد لاستقرار النظامين الدولي أو الإقليمي. وقد يمتنع الاحتلال هنا عن إعادة تشكيل النظامين السياسي أو الاقتصادي للدولة الخاضعة للاحتلال. على سبيل المثال، فقد هدف الاحتلال متعدد الأطراف لإقليم الراين (١٩١٨ ـ ١٩٢٣) بعد الحرب العالمية الأولى إلى محاصرة النفوذ الألماني والحيلولة دون تحول ألمانيا إلى مصدر تهديد جديد.

النمط الثاني هو الاحتلال الشامل، ويهدف أيضاً إلى تأمين المصالح الأمنية لقوى الاحتلال، ولكن ما يميزه عن نمط «الاحتلال الأمني» أنه يسعى بالإضافة إلى تأمين المصالح الأمنية، إلى إنشاء نظام سياسي واقتصادي معين داخل الدولة الواقعة تحت الاحتلال؛ فهو أقرب إلى «بناء الدولة». النموذجان الأمثلان لهذا النمط هما الاحتلال الأمريكي لليابان، والاحتلال متعدد الأطراف لألمانيا، بعد الحرب العالمية الثانية. في حالة هذا النمط تصبح عملية إعادة بناء الدولة وسيلة رئيسة لتحقيق الأهداف والمصالح الأمنية لقوى الاحتلال، ومهما ادعت الأخيرة أنها تسعى إلى تأسيس نظام سياسي أو اقتصادي ذي أيديولوجيات محددة (كأن تدعي تأسيس نظام سياسي ديمقراطي أو نظام اقتصاد سوق)، فإن الأهداف والمصالح الأمنية تظل هي الأساس، من خلال إقامة نظام لا يمثل تهديدا للأمن القومي والمصالح الأمنية لقوى الاحتلال بصرف النظر عن أيديولوجية هذا النظام.

ولا توجد علاقة مؤكدة بين أي من نمطي الاحتلال السابقين، ونجاح الاحتلال في تحقيق أهدافه، بمعنى أن قصر أهداف الاحتلال على الأهداف الأمنية لا يعني بالضرورة نجاح الاحتلال في تحقيق هذه الأهداف، كما أن توسيع أهداف الاحتلال لتشمل بالإضافة إلى ذلك إعادة بناء الدولة لا يعني بالضرورة نجاح الاحتلال في تحقيق هذه الأهداف[١٧].

وبالإضافة إلى المفاهيم المركزية السابقة ذات الصلة بإعادة بناء الدولة، فقد أدى رواج الظاهرة بعد الحرب الباردة وعقب أحداث سبتمبر ٢٠٠١ إلى عودة مفاهيم مثل «الوصاية»، و«المشاركة في السيادة» (Shared Sovereignty)، بقوة إلى الكتابات الأكاديمية، ومحاولة الربط بين هذه المفاهيم ومفهوم إعادة بناء الدولة. واستند أنصار التدخل الخارجي إلى إعادة بناء الدولة إلى الكتابات

---

(١٧) لمزيد من التفاصيل حول مفهوم الاحتلال، انظر: Adam Roberts, «What is a Military Occupation?,» *British Year Book of International Law*, vol. 55, no. 1 (1984), pp. 249-305.

الأولى في مجال السيادة، بخاصة كتابات روبرت جاكسون في بداية التسعينيات، والتي أكد فيها أن الحصانة التي تتمتع بها الدول الفاشلة في مجال السيادة الخارجية تؤدي إلى تشجيع النظم السياسية المستبدة على التوسع في انتهاك الحريات السياسية الداخلية وقمعها. وينتهي جاكسون، استناداً إلى ذلك، إلى أن تطوير ترتيبات بديلة للسيادة الخارجية الكاملة يمكن أن تكون مفيدة لمصالح شعوب هذه الدول ولتطورها السياسي. وطرح جاكسون في هذا الإطار مفهوم «أشباه الدول» (Quasi-states)[١٨]. وطُرحت في الإطار ذاته مفاهيم مثل «المشاركة في السيادة»[١٩]، و«الوصاية الجديدة»[٢٠]، و«إمبريالية ما بعد الحداثة»، وذلك تميزاً من الإمبريالية التقليدية[٢١].

٥ ـ بناء السلام

لكن التداخل الأهم بين مفهوم إعادة بناء الدولة والمفاهيم الأخرى حدث بشكل واضح مع مفهوم «بناء السلام»، وذلك كنتيجة للتطورات المهمة التي لحقت بمفهوم «بناء السلام» وعملياته خلال العقدين الأخيرين، على خلفية التحول من عمليات «حفظ السلام» التي سادت خلال فترة الحرب الباردة (والتي اقتصر دورها على الإشراف على قرارات وقف إطلاق النار، أو الإشراف على المناطق المنزوعة السلاح بين الأطراف المتحاربة)، إلى عمليات «بناء السلام»، التي تطورت بشكل متسارع بعد انتهاء الحرب الباردة لتتضمن أبعادا رئيسة من عملية بناء الدولة. فقد شكلت الأمم المتحدة خلال الفترة من أواخر عقد الثمانينيات من القرن الماضي وحتى منتصف التسعينيات عددا من عمليات حفظ وبناء السلام عكست تطويرا لطبيعة عمليات حفظ السلام، من ناحية، ونقلة واضحة من مفهوم «حفظ السلام» إلى «بناء السلام»، كان أبرز تلك العمليات عملية «بناء سلام» في ناميبيا (١٩٨٩ ـ ١٩٩٠) التي اضطلعت بالإشراف على تنظيم البوليس الوطني، ونزع سلاح الأطراف المتحاربة، والإشراف على الانتخابات، والمساعدة في وضع الدستور الجديد، وعمليات «حفظ سلام» في أنغولا (١٩٩١ ـ ١٩٩٧)، والسلفادور (١٩٩١ ـ ١٩٩٥)، وكمبوديا (١٩٩١ ـ ١٩٩٣)، التي اضطلعت بالإشراف على إجراء الانتخابات، وتدريب المواطنين على احترام حقوق الإنسان، والقيام في بعض الحالات بالإدارة المؤقتة للبلاد (كما حدث في حالة كمبوديا)، وعمليات «بناء السلام» في البوسنة، والصومال، والتي اضطلعت خلالها بمهام الوساطة بين الأطراف المتحاربة، كما خوّلها مجلس الأمن استخدام القوة لتحقيق أغراض تتجاوز الدفاع عن النفس[٢٢].

---

(١٨) لمزيد من التفاصيل انظر: Robert H. Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World* (Cambridge; London; New York: Cambridge University Press: 1990), p. 202.

(١٩) Stephen D. Krasner, «Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsing and Failing States,» *International Security*, vol. 29, no. 2 (Autumn 2004), pp. 85-120.

(٢٠) Richard Caplan, «From Collapsing States to Neo-trusteeship: The Limits of Solving the Problem of Precarious Statehood in the 21st Century,» *Third World Quarterly*, vol. 28, no. 2 (2007), pp. 231-244.

(٢١) James Fearon and David Laitin, «Neotrusteeship and the Problem of Weak States,» *International Security*, vol. 28, no. 4 (Spring 2004), Different Pages.

(٢٢) Roland Paris and Timothy D. Sisk, «Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding,» in: Paris and Sisk, «Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding,» pp. 2-5.

وقد جسدت وثيقة «أجندة للسلام» للأمين العام للأمم المتحدة الأسبق بطرس بطرس غالي في سنة ١٩٩٢، هذا التحول المهم من «حفظ السلام» إلى «بناء السلام»؛ والتي ميز فيها بين ثلاثة أنماط أو مستويات، الأولى هي عمليات «حفظ السلام» والتي تنطوي على مراقبة سلوك الأطراف المتحاربة دون الحق في استخدام القوة خارج الدفاع عن النفس. والثانية هي عمليات «فرض السلام»، والتي يسمح فيها باستخدام القوة لتحقيق أغراض محددة جدا. أما الثالثة فهي عمليات «بناء السلام»، والتي تشمل مهام أكثر اتساعاً من قبيل نزع سلاح الأطراف المتحاربة، وإعادة النظام، وتقديم الدعم الفني والتدريب والاستشارات للمسؤولين الأمنيين، والإشراف على الانتخابات، وحماية حقوق الإنسان، والمشاركة في تشكيل وتقوية المؤسسات الحكومية، وتشجيع المشاركة السياسية(٢٣).

غير أنه رغم انتقال عمليات بناء السلام التي جرت حتى منتصف عقد التسعينيات من القرن العشرين إلى التركيز على مهام نوعية وجديدة من قبيل تنظيم والإشراف على الانتخابات، والتأسيس لبرامج الخصخصة الاقتصادية، إلا أنها أولت اهتماماً محدوداً بالأبنية والهياكل المؤسسية الضرورية لبناء حكومات فاعلة ومستقرة أو لبناء سلام دائم قابل للاستمرار، ولبناء اقتصاد سوق فاعل. فقد افترضت هذه العمليات أنه يمكن تحقيق الاستقرار، أو الليبرالية السياسية والاقتصادية من خلال الاكتفاء بالانتخابات أو الخصخصة الاقتصادية من دون بناء الأطر المؤسسية الفاعلة. وبمعنى آخر، افترضت تلك العمليات أنه يمكن تحقيق ذلك من دون بناء دولة قوية وفاعلة(٢٤).

وقد أصبح التداخل بين مفهومي «بناء السلام» و«بناء الدولة» أكثر وضوحاً مع تطور موجة ثانية من عمليات «بناء السلام» التي جرت مع أواخر عقد التسعينيات من القرن الماضي، بخاصة مع بدء عمليات «بناء السلام» في كوسوفو (١٩٩٩ ـ الآن)، وتيمور الشرقية، وسيراليون، على خلفية تبنّي تلك العمليات أهدافاً أكثر عمقاً وهيكلية من الموجة السابقة، خاصة التركيز على ضمان فعالية مؤسسات النظام السياسي والمؤسسات العامة، بالإضافة إلى توسيع النطاق الزمني لتلك العمليات. وتزامن مع ذلك حدوث نقلة ملحوظة في الأدبيات النظرية في هذا المجال، ومحاولة تطوير فرضيات نظرية استناداً إلى دراسات مقارنة لتلك العمليات، وذلك بالمقارنة بالدراسات الوصفية التي ارتبطت بالموجة الأولى من عمليات بناء السلام، وقد اتضح ذلك من خلال إدخال متغيرات جديدة في محاولة فهم فشل/نجاح تلك العمليات، ولا سيّما المتغيرات الداخلية، والإقليمية، والدولية(٢٥).

---

(٢٣) «An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping,» Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Secretary Council on 31 January 1992, AL47L277-S/24111 (17 June 1992), <http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf>, (accessed on: 30 June 2012).

(٢٤) Paris and Sisk, Ibid., p. 5.

(٢٥) المصدر نفسه، ص ٦ ـ ٧.

وعلى المستوى النظري ظهرت العديد من الكتابات التي انتقدت طبيعة عمليات «بناء السلام»، دعت إلى تطوير تلك العمليات بحيث تشمل تطوير وبناء الهياكل والأبنية المؤسسية للدولة. وعلى سبيل المثال، انتقد فرانسيس فوكوياما أداء المجتمع الدولي في عمليات بناء السلام في هايتي وكمبوديا والبوسنة، وكوسوفو، وتيمور الشرقية، خاصة في ما يتعلق بفشل هذه العمليات في بناء دول مستقرة وأبنية ومؤسسات حكومية قادرة على القيام بوظائفها الأساسية بشكل مستدام. وانتهى فوكوياما إلى أن بناء هذه الأبنية يجب أن يكون هدفاً أساسياً لعمليات بناء السلام[٢٦]. كما ذهب سيمون كيسترمان، استنادا إلى دراسة حالات البوسنة وكوسوفو، إلى أن عمليات بناء السلام لم تعط الاهتمام اللازم لهدف بناء مؤسسات قوية ومستقرة، كما لم تعط اهتماماً كافياً لفرض سيادة القانون، وبناء نظام قضائي فاعل، ناهيك عن إهمالها بناء اقتصاد قوي، باعتبارها مكونات أساسية في بناء الهياكل الحكومية؛ وشروطاً مهمة لبناء سلام مستقر[٢٧]. كما ذهب جيمس فيرون وديفيد لايتين إلى أن عمليات بناء السلام السابقة حاولت تسوية الصراعات وبناء السلام دون إعطاء اهتمام كاف لتطوير القدرات المؤسسية، وانتهيا إلى أن توفير «السلع العامة» من خلال تفعيل المؤسسات الحكومية يعد شرطاً مسبقاً مهماً لأي تقدم سياسي واقتصادي في هذا المجال[٢٨].

وهكذا، فإن الأدبيات الحديثة باتت تنظر إلى «بناء الدولة» باعتباره مكوناً رئيساً في «بناء السلام».

ثالثاً: واقع الأدبيات السابقة في مجال إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال

تمثل قضية «إعادة بناء الدولة» منطقة تقاطع بين عدد من الحقول العلمية المختلفة، خاصة العلاقات الدولية، والنظم السياسية المقارنة، والتنمية السياسية، والقانون الدولي، حيث أصبحت عملية بناء/إعادة بناء الدولة جزءاً مهماً من اهتمامات الجماعات العلمية المعنية بالأمن العالمي، والتنمية الدولية، والتحول الديمقراطي، والحكم الرشيد، وبناء السلام، وبناء السيادة، والسياسات العالمية لمواجهة ظاهرة الدولة الفاشلة، ومحاربة الإرهاب... إلخ. وقد نتج من توزع الاهتمام بتلك الظاهرة ظهور عدد كبير من الأدبيات ذات الصلة بسياسة «بناء الدولة». وقد ظهر العدد الأكبر من هذه الأدبيات خلال العقدين الأخيرين، خاصة مع بداية التسعينيات من القرن العشرين، والذي شهد تدشين أول موجة مهمة من التدخل الدولي لإعادة بناء الدولة (شملت الصومال، والبوسنة، وهايتي، وكوسوفو). ثم جاءت الموجة التالية عقب أحداث سبتمبر ٢٠٠١، على نحو ما أشير إليه سابقاً. وقد ارتبط بكل موجة من هذه الموجات تركيز الأدبيات النظرية في مجال إعادة بناء الدولة على قضايا ومفاهيم محددة، وربط سياسة إعادة بناء الدولة بغايات دولية معينة.

(٢٦) Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*, p. 102.

(٢٧) Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, pp. 1-9.

(٢٨) Fearon and Laitin, «Neotrusteeship and the Problem of Weak States,» pp. 5-43.

وقد برز عقب هجمات سبتمبر ٢٠٠١، وعلى خلفية بدء ما يمكن اعتباره «الموجة الثالثة» لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال ـ ممثلة بأفغانستان والعراق ـ عدد مهم من الدراسات، كان أبرزها الدراسات الأربع التي أجراها جيمس دوبينز وآخرون، والصادرة عن مؤسسة «راند» (RAND) بدءاً من سنة ٢٠٠٣. وتأتي أهمية هذه الدراسات أنها حاولت وضع ظاهرة إعادة بناء الدولة في سياق تاريخي، بالإضافة إلى عمل المقارنات بين الموجات الثلاث لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال.

فقد أفرد الفريق البحثي الدراسة الأولى الصادرة في سنة ٢٠٠٣ لتناول الدور التاريخي للولايات المتحدة في مجال إعادة بناء الدولة، بدءاً من حالة ألمانيا واليابان، وانتهاء بحالة العراق، ومروراً بحالات الصومال، وهايتي، والبوسنة، وكوسوفو(٢٩). وتنطلق الدراسة من أن المعيار الرئيسي للحكم على مدى نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة من عدمه هو مدى نجاح الاحتلال في بناء نظام ديمقراطي واقتصاد سوق مستقر. وحاولت الدراسة تقديم بعض العوامل لتفسير نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة في الحالتين الألمانية واليابانية بالمقارنة بفشله ـ بدرجات مختلفة ـ في الحالات الخمس الأخرى.

وأشارت الدراسة إلى أربعة عوامل أساسية، هي: (١) مستوى التطور السياسي والاقتصادي السائد قبل وقوع الاحتلال. وترى الدراسة أنه كلما ارتفع مستوى التقدم الاقتصادي قبل الحرب وبدء الاحتلال كلما زادت فرصة نجاح عملية إعادة بناء الدولة. (٢) مستوى التجانس الثقافي/ الاجتماعي. وترى الدراسة في هذا المجال أن أهم ما ميز التجربتين الألمانية واليابانية من باقي التجارب الأخرى هو التجانس الثقافي والاجتماعي الكبير في الحالتين، بالمقارنة بالحالات الأربع الأخرى التي تميزت بدرجات متفاوتة من الانقسام الثقافي/الاجتماعي/القبلي. (٣) حجم الجهد الذي يضعه الاحتلال والمجتمع الدولي لإنجاح عملية إعادة بناء الدولة. وطرحت الدراسة في هذا الإطار عدداً من المؤشرات لقياس حجم هذا الجهد، تمثلت بحجم الوجود العسكري وقوات الشرطة مقاساً بعدد تلك القوات/لكل ألف نسمة من السكان المحليين، وحجم المساعدات الاقتصادية الخارجية، مقاسة بنصيب الفرد من إجمالي تلك المساعدات.

ومع ذلك، تستدرك الدراسة بتأكيد أن حجمَي القوات العسكرية والمساعدات الاقتصادية ليسا العاملين الفاصلين في تحديد نجاح عملية بناء الدولة. وعلى سبيل المثال فقد كان نصيب الفرد من المساعدات الخارجية في حالة اليابان أقل من نظيره في البوسنة وكوسوفو، وهايتي، ويساوي تقريباً نصيب الفرد من تلك المساعدات في حالة أفغانستان، بل وأقل منه في حالة ألمانيا ذاتها. الأمر ذاته ينطبق على عامل حجم القوات العسكرية، فقد كانت نسبة قوات الاحتلال إلى السكان في حالة اليابان أقل من نظيرتها في حالات ألمانيا والبوسنة وكوسوفو، إلا أن التجانس الثقافي وغياب مشكلة التنسيق بين القوات الأجنبية، والهزيمة الساحقة لليابان في الحرب دون خلافات مؤثرة بين

---

(٢٩) James Dobbins, Ian O. Lesser and Peter Chalk, *America's Role in Nation Building: from Germany to Iraq* (Santa Monica: RAND Corporation, 2003).

اليابانيين. كل هذه العوامل ساهمت في تحقيق الأمن في اليابان في ظل معدل أقل لنسبة قوات الاحتلال إلى السكان، وبدون تكلفة كبيرة نسبياً بالمقارنة بحالات أخرى. وتطرح الدراسة استنتاجاً مهماً مفاده أنه «كلما كان النصر العسكري غير واضح وبدون إراقة دماء كلما كان تحقيق الاستقرار بعد الحرب أكثر صعوبة».

وبالإضافة إلى العوامل الثلاثة السابقة، طرحت الدراسة عاملين آخرين. **الأول** هو شكل قيادة الاحتلال؛ بمعنى هل يأخذ الاحتلال شكل القيادة الموحدة من خلال وجود قوة احتلال واحدة (كما حدث في حالة اليابان) أم مشاركة متعددة الأطراف؟ وتذهب الدراسة هنا إلى أن أحد عوامل نجاح الحالة اليابانية هو اضطلاع الولايات المتحدة بالمسؤولية والأعباء الأكبر في إنجاز عملية إعادة بناء الدولة وإدارة تلك العملية، وذلك على العكس من معظم الحالات الأخرى عندما اضطرت الولايات المتحدة إلى توزيع المسؤوليات والأعباء مع أطراف أخرى (الأمم المتحدة، الناتو، المانحين الدوليين، القوى الأخرى الحليفة... إلخ)، الأمر الذي خلق بدوره مشكلات في تنسيق تلك العمليات. وتطرح الدراسة استنتاجاً مفاده: أن الإدارة متعددة الأطراف لعملية بناء الدولة تكون أكثر تعقيداً وتستغرق فترة زمنية أطول مقارنةً بالإدارة الأحادية. ولكن الإدارة متعددة الأطراف يمكن أن تخلق توافقاً دولياً وإقليمياً أكبر حول عملية بناء الدولة مقارنة بالإدارة الأحادية، وتتطلب زمناً أقل لإنجاز لتلك العملية.

العامل الثاني هو مدة بقاء قوات الاحتلال. وذهبت الدراسة إلى أنه لا توجد علاقة واضحة بين طول مدة الاحتلال ونجاح مشروع إعادة بناء الدولة، فطول مدة الاحتلال لا يضمن نجاح مشروع إعادة بناء الدولة، ولكن الانسحاب السريع يؤدي إلى فشل هذا المشروع. وتخلص الدراسة إلى أن فرض عملية تحول ديمقراطي تحت الاحتلال لا تأخذ أقل من خمس سنوات. وتشير إلى أن نجاح الاحتلال في بناء نظام ديمقراطي عامل لا ينهض مبرراً كافياً لبدء تطبيق خطة لانسحاب قوات الاحتلال، فهناك عوامل جيواستراتيجية إقليمية ودولية يجب أن تحكم عملية الانسحاب.

ورغم المساهمة المهمة لهذه الدراسة، فإنها لم تقدم تحليلاً تفصيلياً لعملية إعادة بناء الدولة بأبعادها ومستوياتها المختلفة في الحالات السبع موضوع الدراسة، واكتفت بطرح الاستنتاجات العامة التي تقدمها هذه الحالات. وعلى سبيل المثال لم تقدم الدراسة تحليلاً لدور العوامل الداخلية: (تأثير العوامل الثقافية والاجتماعية، وإدراك القوى الاجتماعية والسياسية لنتائج الحرب والاحتلال، وتأثير خصائص مرحلة ما قبل الحرب والاحتلال، وأنماط التفاعل بين قوة الاحتلال والقوى المحلية... إلخ)، والإقليمية: (مواقف وأدوار القوى الإقليمية، وطبيعة النظام الإقليمي... إلخ)، والدولية: (طبيعة النظام الدولي، والمفاهيم الأساسية التي حكمت التفاعلات الدولية... إلخ) في نجاح/فشل تلك التجارب. وأخيراً، فقد كُتبت هذه الدراسة في عام ٢٠٠٣ (بعد بدء احتلال العراق مباشرة)، ومن ثم لم تتعامل مع تجربة العراق باعتبارها دراسة حالة، واكتفت بطرح بعض

الاستنتاجات والدروس التي يجب على سلطات الاحتلال أخذها في الاعتبار عند إدارة حالة العراق.

ويصدق التحليل ذاته على دراسة راي سلفاتور جيننجس، المعنونة «الطريق إلى الأمام: دروس في بناء الدولة من اليابان، وألمانيا، وأفغانستان لعراق ما بعد الحرب»[٣٠]. لكن رغم صغر حجم هذه الدراسة وتناولها السريع للملامح العامة للحالات الثلاث: اليابان، وألمانيا، وأفغانستان، فقد انتهت الدراسة إلى استنتاج مهم مفاده أن هذه الحالات لا تقدم دروساً عملية للحالة العراقية، فكل حالة من هذه الحالات ـ كما تقول الدراسة ـ هي نتاج بيئتها. ومن ثم، فقد اكتفت بتقديم عدد من النصائح العامة في إدارة حالة العراق. ورغم وجاهة هذا الاستنتاج، إلا أن الدراسة لم تُعنَ بمحاولة تقديم قواعد عامة لفهم نجاح/فشل الاحتلال في إعادة بناء الدولة، استناداً إلى الخبرات التاريخية السابقة في هذا المجال.

وفي هذا الإطار، تأتي الدراسة المهمة الثانية التي قام بها جيمس دوبنز وآخرون، الصادرة في سنة ٢٠٠٧، والتي ركز فيها الفريق البحثي على تقديم بعض ما وصفته الدراسة «بالدليل» (Handbook) لصانع القرار للاسترشاد به في عملية بناء الدولة[٣١]. وركزت الدراسة في هذا الإطار على تقديم عدد من الإرشادات في بناء الجيش، والشرطة، وسيادة القانون، والمساعدات الإنسانية، والحكم الرشيد، والاستقرار الاقتصادي، والدمقرطة، والتنمية الاقتصادية. وقد غلب على الدراسة الطابع التفصيلي والإرشادات العامة، لكنها تظل دراسة مهمة من زاوية محددة وهي تسليط الضوء على المكونات الأساسية لعملية بناء الدولة تحت الاحتلال.

أما الدراسة الثالثة فقد أخذت منظوراً مختلفاً وهو تتبُّع ظاهرة «بناء الأمة» في السياسة الخارجية الأمريكية منذ الرئيس فرانكلين روزفلت وحتى الرئيس جورج بوش الإبن[٣٢]. وتأتي أهمية هذه الدراسة من تركيزها على عملية صنع القرار الخاص بالتدخل العسكري لإعادة بناء الدولة داخل الإدارات الأمريكية المختلفة، بدءاً من قرار احتلال اليابان وألمانيا في عهد إدارة روزفلت فرانكلين، ومروراً بحالات الصومال وهايتي والبوسنة وكوسوفو في عهد إدارة بيل كلينتون، ثم حالتي أفغانستان والعراق في عهد إدارة بوش الإبن.

وأخيراً تأتي الدراسة الرابعة والخاصة بالدور الأوروبي في عملية إعادة بناء الدولة، والتي تناولت تحليل هذا الدور في سبع حالات هي: ألبانيا، وسيراليون، ومقدونيا، وكوت ديفوار، والكونغو، والبوسنة، وجزر سلومون[٣٣]. وبالإضافة إلى ما تمثله هذه الدراسة من إضافة من خلال

(٣٠) Ray Salvatore Jennings, «The Road Ahead: Lessons in Nation Building from Japan, Germany, and Afghanistan for Postwar Iraq,» United States Institute of Peace (Peaceworks), no. 49 (April 2003).

(٣١) James Dobbins [et al.], *The Beginner's Guide to Nation-Building* (Santa Monica: RAND Corporation, 2007).

(٣٢) Dobbins [et al.], *After The War: Nation-Building from FRD to George W. Bush.*

(٣٣) James Dobbins and Seth G. Jones, *Europe's Role in Nation-Building: From the Balkans to the Congo* (Santa Monica: RAND Corporation, 2008).

تناولها للخبرات الأوروبية في عملية إعادة بناء الدولة، بالمقارنة بتركيز معظم الدراسات على الخبرة الأمريكية في هذا المجال، فإن الإضافة الأهم لتلك الدراسة هي في المنهج المقارن الذي اتبعته في تناول هذه الحالات، وتطويرها عدداً من المدخلات والمخرجات في تحليل عملية إعادة بناء الدولة.

واقترحت الدراسة في هذا السياق خمسة مدخلات أساسية، هي: حجم الوجود العسكري، مُقاساً بعدد القوات العسكرية الأجنبية المقابل لكل ١٠٠٠ نسمة من سكان الدولة المستهدفة، ومدة بقاء القوات الأجنبية، وطول الفترة الممتدة بين بدء الوجود العسكري الأجنبي وحتى إجراء أول انتخابات، وحجم المساعدات الاقتصادية الخارجية المقدمة لعملية إعادة بناء الدولة مقاسة بمتوسط نصيب الفرد من هذه المساعدات. كما اقترحت خمسة مؤشرات على مستوى المخرجات، هي: حجم القتلى من القوات الأجنبية، ومستوى النجاح المتحقق في مجال عودة اللاجئين، وقدرة سلطة الاحتلال على بناء سلام مستقر، ومعدل النمو في متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي خلال السنوات الخمس الأولى بعد خروج القوات الأجنبية، وأخيراً مدى وجود حكومة تمثيلية منتخبة.

لكن مع أهمية هذه الإضافات لم تهتم الدراسة بمحاولة إيجاد علاقة محددة بين طبيعة المدخلات والمخرجات السابقة، واكتفت برصد الملامح العامة للتجارب الأوروبية في التدخل لإعادة بناء الدولة استناداً إلى هذه المتغيرات، بالإضافة إلى المقارنة بين الخبرتين الأمريكية والأوروبية استناداً إلى المؤشرات ذاتها. فضلاً عن ذلك، فإن الكثير مما طرحته الدراسة على أنها «مخرجات» لعملية إعادة بناء الدولة، هي في الحقيقة «مدخلات» أو «محددات» في نجاح/فشل الاحتلال في تلك العملية؛ فارتفاع حجم القتلى بين جنود القوات الأجنبية يشكل في الحقيقة مدخلاً أو متغيراً مستقلاً يؤثر سلباً في قدرة سلطة الاحتلال على الدفاع عن مشروع إعادة بناء الدولة أمام الرأي العام وداخل المؤسسة الشريعية. كما أن عدم قدرة سلطة الاحتلال على ضمان عودة النسبة الأكبر من عدد اللاجئين يشكل مدخلاً أو متغيراً مستقلاً يؤثر سلباً في درجة تعاون المجتمع المحتل والقوى الإقليمية مع سلطات الاحتلال، وقد يؤدي إلى تصاعد الاتجاهات الرافضة للاحتلال وظهور مقاومة عنيفة.

ويمكن الإشارة هنا أيضاً إلى دراسة سيما باتل، وآخرون، المعنونة «**نقطة تحول: قياس التقدم في أفغانستان**»[٣٤]، التي طرحت خمسة مؤشرات أساسية، ضم كل منها عدداً من المؤشرات الفرعية، هي: ١ ـ مؤشر الأمن ويضم: مستوى نفوذ أمراء الحروب، وحجم التمرد، والأمن الفردي، وسيادة القانون، ومستوى فعالية المؤسسات الأمنية؛ ٢ ـ مؤشر الحكم الرشيد والمشاركة، ويضم: درجة فعالية وشرعية الحكومة المركزية، ودرجة فعالية وشرعية مؤسسات الحكم المحلي، والمشاركة،

(٣٤) Seema Patel and Steven Ross, «Breaking Point-Measuring Progress in Afghanistan: A Report of the Post-Conflict Reconstruction Project,» Center for Strategic and International Studies (Washington) (March 2007).

والأمن السياسي؛ ٣ ـ مؤشر البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية، ويضم: مستوى التقدم في البنية الأساسية والاتصالات، ومدى توافر الغذاء والرعاية الصحية، ومستوى الخدمات التعليمية، ومدى توافر الحاجات الضرورية؛ ٤ ـ مؤشر الأوضاع الاقتصادية، ويضم: حالة الاقتصاد الكلي، وقطاعات التجارة والصناعة والزراعة، القدرة على خلق الوظائف والدخل والأسعار؛ ٥ ـ مؤشر العدالة والمحاسبة، ويضم: النظام القضائي، وحماية الحقوق، والحصانة.

ويميز التقرير بين حالة هذه المؤشرات على المدى البعيد، وهو ما يعبر عنه بحجم التحسن في بناء القدرة الأفغانية على المدى البعيد (Long-term Afghan Capacity)، وحالتها على المدى القريب وهو ما يعبَّر عنه بدرجة الوفاء بالحاجات والمصالح على المدى القصير (Short Term Needs and Interests).

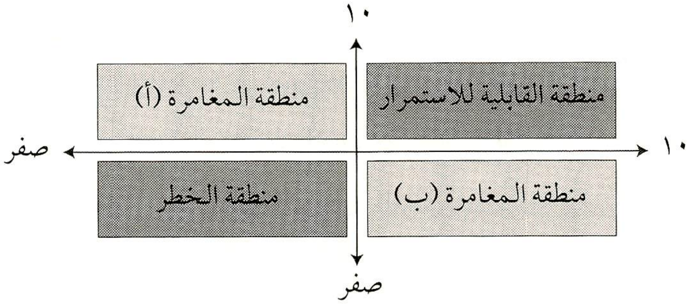
وتتمثل الإضافة الأساسية للدراسة في محاولة تطوير عدد من المؤشرات لقياس حجم التقدم في مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. وقد اعتمدت هذه المؤشرات على خمسة مصادر للبيانات والمعلومات، شملت: ١ ـ اللقاءات المباشرة مع الشعب الأفغاني (١٠٠٠ مواطن أفغاني توزعوا على مختلف الأقاليم الأفغانية)؛ ٢ ـ مسوحات الرأي العام التي قامت بها المنظمات الأخرى المعنية (١٣ استطلاعاً للرأي أجري خلال الفترة من تموز/يوليو ٢٠٠٥ إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦)؛ ٣ ـ اللقاءات المباشرة مع مسؤولين أمريكيين، وأكاديميين متخصصين في الشؤون الأفغانية، ومسؤولين حكوميين أفغان، ومسؤولين من الدول المانحة والمؤسسات متعددة الأطراف، ومسؤولين من المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني، (أكثر من ٢٠٠ مسؤول توزعوا على الفئات السابقة)؛ ٤ ـ وسائل الإعلام (شملت ٧٠ وسيلة إعلامية خلال الفترة من أيار/مايو ٢٠٠٦ إلى تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦)؛ ٥ ـ الوثائق العامة (١٨٢ وثيقة توزعت على النحو التالي: ٣٣ وثيقة صادرة عن مؤسسات أكاديمية، ٥٦ وثيقة حكومية، ٢٧ وثيقة دولية، ٤٦ وثيقة صادرة عن منظمات غير حكومية ومؤسسات مجتمع مدني، ٢٠ وثيقة خاصة).

واستناداً إلى ذلك، وزعت الدراسة التقييمات الواردة من المصادر المختلفة السابقة، على محورين متعامدين، يأخذ كل منهما تدريجا يتراوح بين (صفر ـ ١٠)، يقيس المحور الأفقي (س) بناء القدرات الأفغانية على المدى البعيد، بينما يقيس المحور الرأسي (ص) الوفاء بالحاجات والمصالح الأفغانية على المدى القصير. وبالتالي، يصبح هناك أربع مناطق، الأولى هي «منطقة المغامرة أ» (Risk Zone A)، حيث تأخذ المؤشرات تقييماً أقل من خمس درجات على المدى البعيد ولكنها تأخذ أكثر من خمس درجات على المدى القصير، ثم منطقة «المغامرة ب» (Risk Zone B)، حيث تأخذ المؤشرات على المدى البعيد تقييماً أكبر من خمس درجات، بينما تأخذ أقل من خمس درجات على المدى المتوسط. أما منطقة الخطر (Danger Zone) فتأخذ المؤشرات فيها أقل من خمس درجات على المديين البعيد والقصير. وأخيراً المنطقة الرابعة وهي

«منطقة القابلية للبقاء» (Viable Zone) وتقع أعلى يمين الرسم، وتأخذ فيها المؤشرات تقييما أكثر من خمس درجات على المديين القصير والبعيد.

الشكل الرقم (م ـ ١)

مقياس تقدم عملية بناء الدولة (كما قدمه سيما باتل وآخرون)



وهكذا، فقد شكلت هذه الدراسة نقلة مهمة في اتجاه تطوير مؤشر أكثر تعقيداً لقياس حجم التقدم في إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. كذلك فقد اكتسب هذا المؤشر أهميته من كونه يدمج بين المصادر التحليلية والإحصائية والإدراكية.

أيضاً يمكن الإشارة إلى دراسة سيمون شيسترمان وآخرين، المعنونة «جعل الدولة تعمل: من الدولة الفاشلة إلى بناء الدولة»، أكاديمية السلام الدولية وجامعة الأمم المتحدة، تموز/يوليو ٢٠٠٤، والتي ربطت بين بناء الدولة وظاهرة الدولة الفاشلة(٣٥). وأثارت الدراسة مجموعة من الملاحظات المنهاجية المتعلقة بعمليات بناء الدولة، أهمها الفارق بين أسلوب نشأة الدولة في الخبرات الغربية والتي تمت عبر عملية تطورية تدريجية كان الطابع الاقتصادي الليبرالي فيها أسبق تاريخياً على تأسيس النظم السياسية الديمقراطية، الأمر الذي يختلف عن عمليات بناء الدولة التي تهدف إلى تأسيس الأنظمة الليبرالية السياسية والاقتصادية دفعة واحدة، وما قد ينتج من ذلك من تعقيدات.

إلى ذلك، تشير الدراسة إلى الفارق المهم بين طبيعة الدولة/الأمة في الدول الغربية من ناحية، وفي الدول ذات النشأة الاستعمارية من ناحية أخرى، وما يترتب على ذلك من تعقيدات في عملية بناء الدولة في الدول النامية. وفي هذا السياق، تفرق الدراسة بين مجموعة من العوامل الداخلية، وأخرى خارجية تؤثر في جهود بناء الدولة.

في ما يتعلق بمجموعة العوامل الداخلية، أشارت الدراسة إلى عوامل القيادة، والشرعية، وامتلاك القوى المحلية لعملية بناء الدولة (Ownership of State-building Process)، ودور الأحزاب

(٣٥) Simon Chesterman, Michael Ignatieff and Ramesh Thakur, «Making States Work: From State Failure to State-Building,» International Peace Academy and United Nations University (July 2004).

السياسية. أما بالنسبة إلى العوامل الخارجية، فتنطلق الدراسة من الإقرار بأن الدور الخارجي عادة ما يكون مدفوعاً بمصالح وطنية (خاصة بالطرف الخارجي) وليس فقط بالمسؤولية أو الالتزام تجاه عملية بناء الدولة في الدول الفاشلة أو المنهارة. وترى الدراسة أن الأمم المتحدة تتمتع بميزة نسبية مقارنة بعمليات التدخل الفردي التي تقودها الدول الكبرى، وخصوصاً في ضوء تراجع صدقية الاعتبارات الإنسانية لعمليات التدخل الأمريكي لإعادة بناء الدولة بعد أحداث سبتمبر ٢٠٠١، وارتباط تلك العمليات بالمصالح والأمن القومي الأمريكي بشكل مباشر.

وطرحت الدراسة في هذا الصدد شرطين رئيسيين لنجاح الدور الخارجي في إعادة بناء الدولة: **الأول** هو ضرورة التركيز على بناء مؤسسات داخلية قوية، ودعم العملية السياسية الداخلية وليس إلغائها وإحلال أخرى محلها؛ **الثاني** هو وجود استراتيجية واضحة للخروج، وتعريف محدد للحظة انتهاء عملية بناء الدولة، ينتهي عندها هذا الدور الخارجي.

لكن رغم أهمية كل الدراسات السابقة، وتصاعد الاهتمام بدراسة ظاهرة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال على خلفية بدء «الموجة الثالثة» من تلك الظاهرة، إلا أن هذا لم يؤد إلى تطور أدب متكامل أو نظرية محددة حول الدور الخارجي في بناء/إعادة بناء الدولة، خاصة إذا أخذ هذا التدخل الخارجي شكل الاحتلال أو الوجود العسكري المباشر على أراضي الإقليم أو الدولة المستهدف إعادة بنائها؛ إذ تتوزع الأدبيات الخاصة بالدور الخارجي في إعادة بناء الدولة على فروع معرفية متباينة يصعب معه القول بوجود نظرية متكاملة في هذا المجال.

وفي المقابل، هناك قائمة كبيرة من الكتابات التي تثير عدداً من المفاهيم والمشكلات والأبعاد ذات الصلة بهذا الموضوع، كما تباينت فيما بينها حول ماهية عملية بناء الدولة، والأهداف النهائية لتلك العملية، سواء بالنسبة إلى الناتج النهائي لعملية بناء الدولة، أو إلى المجتمع الدولي.

وعلى سبيل المثال، انطلقت الدراسات الأمنية ودراسات حفظ/بناء السلام من اعتبار سياسة بناء الدولة مكوناً رئيساً في عمليات بناء السلام، وأنه لا مفر من مسؤولية تدخل المجتمع الدولي لبناء الدولة كآلية لنقل المجتمعات الخارجة من الحروب الأهلية من حالة الصراع والحرب إلى حالة السلام من خلال بناء دولة فاعلة كشرط مسبق ورئيس لحدوث هذا الانتقال. وقد أدى انطلاق هذه الكتابات من أولوية الأمن الدولي والمسؤولية الأصيلة للمجتمع الدولي والقوى الكبرى عن إعادة بناء الدولة إلى طرح بعضها ما أسمته «الوصاية الجديدة» أو «الإمبريالية الجديدة» والتي ميزتها من الوصاية والإمبريالية التقليدية من حيث سعيها إلى بناء الدولة الخاضعة للوصاية الجديدة، ومن حيث سعيها إلى الخروج من الدولة المحتلة في أقرب وقت ممكن؛ من ذلك دراسة فيرون ج. ولايتين[٣٦]، ودراسة رولاند باريس التي تحدثت عن مسؤولية المجتمع الدولي في بناء الدولة في سياق سياسة بناء السلام، باعتبارها فصلاً جديداً من «الرسالة الحضارية» للمجتمع الدولي (الغربي بالطبع)، بهدف تحقيق الأمن العالمي من خلال نشر القيم الغربية ممثلة بالديمقراطية واقتصاد

(٣٦) Fearon and Laitin, «Neotrusteeship and the Problem of Weak States,» pp. 21-22.

السوق الحر[٣٧]؛ وكذلك دراسة جيمس دوبنز[٣٨]، ودراسة سيباستين مالابي، التي دعت إلى اضطلاع الولايات المتحدة بمسؤولية إعادة بناء الدول الفاشلة، باعتبارها (يقصد الولايات المتحدة) القوة الدولية الوحيدة القادرة على سد الفجوة بين الطموح والالتزامات الدولية في هذا المجال، وقدرة المنظمات الدولية، وعلى رأسها الأمم المتحدة، على الاضطلاع بهذه المسؤولية. ودعا مالابي في هذا السياق إلى تدشين ما أسماه «المرحلة الإمبريالية الجديدة» (A New Imperial Moment)[٣٩].

وقد انعكس المنظور الأمني لعملية بناء الدولة في هذه الأدبيات ليس فقط على طبيعة عملية «بناء الدولة»، أو «بناء الأمة»، من حيث اعتبارها جزءاً من سياسة بناء السلام وتحقيق الأمن العالمي، ولكن أيضاً من خلال الأولويات التي حددتها هذه الدراسات لعملية بناء الدولة، والتي حددتها ـ على سبيل المثال ـ دراسة جيمس دورنز (٢٠٠٦) في: تحقيق الأمن، ثم جهود الإغاثة والمساعدات الإنسانية، ثم بناء الحكومة، ثم الاستقرار الاقتصادي، ثم الديمقراطية، ثم التنمية والبنية الأساسية. وتُلاحظ هنا الأولوية التي تعطيها الدراسة لتحقيق الأمن، والترتيب المتأخر نسبياً الذي تعطيه لمسألة الديمقراطية والتنمية والبنية الأساسية. وقد أعاد دوبنز تأكيد هذا التتيب مرة أخرى في دراسة له مع آخرين (٢٠٠٧)[٤٠].

أما دراسات التنمية فقد ركزت على تطويع سياسة بناء الدولة كأداة لتشجيع عملية التنمية في الدول الفاشلة بالأساس. لكن هذه الأدبيات لم تساهم كثيراً في تطوير الأدبيات الخاصة بالدور الخارجي في بناء الدولة، لأسباب عديدة. فمن ناحية، لم تتعامل هذه الأدبيات مع نمط التدخل الخارجي العسكري المباشر لإعادة بناء الدولة، حيث ركزت بالأساس على دور المساعدات الخارجية في إنقاذ الدول الفاشلة وإعادة وضعها على المسار الصحيح. ومن ناحية أخرى، فإن العديد من هذه الأدبيات لم ير علاقة قوية بين التنمية والتدخل العسكري لإعادة بناء الدولة، ومالت الكثير من هذه الأدبيات إلى اقتراح صيغ مختلفة للدور الخارجي لإعادة بناء الدول الفاشلة. من ذلك، على سبيل المثال، الدراسة المشتركة لأشرف غاني، وكلاري لوكهارت، ومايكل كارناهان، والتي اقترحوا فيها مقياساً لمستوى سيادة الدولة، ضم عشرة مؤشرات، على أن يقوم المجتمع الدولي بمعالجة ما أسموه «عجز السيادة»، من خلال ربط المساعدات الخارجية المقدمة لهذه الدولة بتحسين نقاط ضعف السيادة[٤١]. كما ظلت الفجوة بين هذه الأدبيات وتلك التي تناولت «بناء

(٣٧) Roland Paris, «International Peacebuilding and the Mission Civilisatrice,» *Review of International Studies*, vol. 28, no. 4 (October 2002), pp. 637-656.

(٣٨) James Dobbins, «Preparing for Nation-building,» *Survival*, vol. 48, no. 3 (2006), pp. 27-40.

(٣٩) Sebastian Mallaby, «The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire,» *Foreign Affairs*, vol. 81, no. 2 (March-April 2002), pp. 2-7.

(٤٠) Dobbins [et al.], *The Beginner's Guide to Nation-Building*, p. 88.

(٤١) Ashraf Ghani, Clare Lockhart and Michael Carnahan, «Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building,» Overseas Development Institute (London), Working Paper, no. 253 (September 2005), <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2482.pdf>, (accessed on: 30 April 2012).

الدولة» من منظورات أخرى، كالعلاقات الدولية بشكل عام، أو الأمن العالمي والقانون الدولي، بشكل خاص، والتي مثلت المنظورات الأكثر رواجاً، بسبب الترتيب المتأخر الذي أولته الأدبيات الأخيرة لقضية التنمية، لمصلحة التركيز الأكبر على قضايا الأمن العالمي، ومحاربة الإرهاب... إلخ.

وتشير القراءة النقدية لأدبيات بناء الدولة إلى استمرار العديد من الإشكاليات المهمة. يتعلق أولها بالمفهوم ذاته؛ ففضلاً عن التداخل القائم بين مفهوم «بناء الدولة»، ومفاهيم أخرى، مثل «النظام المفروض من الخارج»، ما تزال بعض تلك الأدبيات تخلط بشكل كبير بين مفهومَي «بناء الدولة»، و«بناء الأمة». وهو خلط يثير العديد من المشكلات في فهم الطبيعة والحدود لدور الفاعل الخارجي في إعادة بناء الدولة، وبخاصة في ضوء طبيعة المجتمعات التي أصبحت هدفاً لسياسة إعادة بناء الدولة، والتي باتت تتسم بدرجة كبيرة من التعددية الدينية والعرقية، تصل إلى وجود أزمة هوية. وتقدم كتابات فرانسيس فوكوياما نموذجاً لتلك الكتابات التي تستخدم المفهومين كمترادفين، فرغم استخدامه لمفهوم «بناء الأمة»، إلا أنه يتحدث في الواقع عن «بناء الدولة»[(٤٢)]. الأمر ذاته، في ما يتعلق بمفهوم «بناء السلام»، إذ أدى التطور الذي لحق بطبيعة عمليات بناء السلام إلى حدوث تداخل كبير بين المفهومين، وصل إلى حد استخدام بعض الأدبيات للمفهومين كمترادفين.

ويرتبط بهذا الإشكال، إشكال ثانٍ يتعلق بغياب التمييز داخل هذه الأدبيات بين مفهوم «بناء الدولة»، وما يمكن تسميته بـ «إعادة بناء الدولة». وتأتي ضرورة التمييز بين هذين المفهومين في ضوء الخبرة التاريخية لعمليات بناء الدولة من الخارج. فالكثير من هذه الحالات لا ينطبق عليها مفهوم «بناء الدولة» بالمعنى الدقيق، فالمفهوم يشير ـ ضمناً ـ إلى عدم وجود دولة قبل حدوث التدخل العسكري أو الغزو والاحتلال، وهو تجاهل لواقع سياسي وقانوني وديمغرافي قد يكون قائماً بالفعل؛ فما حدث في حالة اليابان أو حالة ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، أو حالة العراق بعد سنة ٢٠٠٣، لم يكن بناء لدولة اليابان أو ألمانيا أو العراق، بقدر ما كان «إعادة بناء» هذه الدول وفقاً لأسس سياسية ودستورية وقانونية محددة. إذ لا يمكن إنكار وجود أي من هذه الدول بالمعنى الدقيق للكلمة قبل بدء الاحتلال، لكن يظل الخلاف حول طبيعة هذه الدولة ومدى التزامها بقيم ومعايير السلوك الذي تحدده الدول العظمى في كل مرحلة تاريخية من مراحل النظام الدولي. أيضاً من المفاهيم التي يمكن طرحها في الاتجاه ذاته والتي أغفلتها هذه الأدبيات ما يمكن تسميته بـ «استعادة الدولة» (State Restoring) والتي يمكن أن تقدم وصفاً أكثر دقة لبعض عمليات إعادة بناء الدولة.

ويرتبط بالنقطة الأخيرة إشكال ثالث ما يزال يسيطر على أدبيات «بناء الدولة» وهو طبيعة المخرج النهائي لتلك العملية، بمعنى آخر ما هو نموذج الدولة «المعيارية» التي تسعى سياسة «بناء الدولة» إلى ترويجها، وما هي مجموعة القيم المعيارية التي يتم بناء/إعادة بناء الدولة على

---

(٤٢) Fukuyama: ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, and *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*.

أساسها؟ وتكشف قراءة الأدبيات هنا عن انحيازها المسبق، وانحياز سياسة «بناء الدولة»/«بناء الأمة» إلى القيم والمصالح الغربية، وإلى مصالح القوى العظمى المهيمنة على النظام الدولي ممثلة بالولايات المتحدة الأمريكية، ما أدى إلى حصر هذا النموذج في بناء اقتصاد سوق ونظام ديمقراطي على المستوى الداخلي، والالتزام على مستوى السياسة الخارجية بالتوجهات السلمية بشكل عام، وعلاقة صداقة/تحالف مع دولة الاحتلال بشكل خاص. وعلى الرغم من أن هذه القيم (الديمقراطية، واقتصاد السوق) أضحت قيماً عالمية، لكن الإشكال هنا هو في تجاهل عملية إعادة بناء الدولة للواقع الثقافي والاجتماعي القائم في الدولة المحتلة، من خلال هدم المؤسسات والأبنية التقليدية القائمة وبناء مؤسسات حديثة، ما قد يؤدي في التحليل الأخير إلى تحويل عملية «بناء الدولة» إلى عملية «فنية»، تنتهي ببناء مؤسسات غير فاعلة. ويرجع هذا إلى تأثر أدبيات بناء الدولة بأدبيات التحديث.

ويرتبط بمسألة الواقع الثقافي والاجتماعي لعملية إعادة بناء الدولة، أن بعض هذه الأدبيات ـ خاصة تلك التي اعتبرت التدخل العسكري الخارجي لإعادة بناء الدول الفاشلة هو الحل الأمثل لمعالجة تلك الظاهرة ـ انطلقت من افتراض أن انهيار مؤسسات الدولة يعني بالضرورة وجود «فراغ قوة»، وهو افتراض غير دقيق في العديد من الحالات. إذ غالباً ما يتبع انهيار تلك المؤسسات تطور شبكات قوية من النفوذ والولاء والمؤسسات الموازية أو البديلة، التي تقوم بوظائف الدولة. ويفسر ذلك وجود مقاومة من جانب النخب المحلية لمشروع إعادة بناء الدولة، لما يمثله ذلك من تهديد لمصالح هذه النخب.

الإشكال الرابع، يتعلق بإهمال هذه الأدبيات حتى وقت قريب لمحاولة دراسة ظاهرة بناء الدولة في سياق محاولة تطوير علاقات سببية بين المتغير التابع (بناء الدولة) وما يمكن أن يمثل متغيرات مستقلة في نجاح/فشل هذه الظاهرة. فقد ركزت معظم الدراسات التي تناولت حالات بناء الدولة التي جرت عقب الحرب العالمية الثانية على السياسات التي اتبعها الاحتلال في هذه الحالات والتغيرات الهيكلية التي أجراها الاحتلال على الأنظمة السياسية والاقتصادية والتعليمية... إلخ، دون وضع هذه الحالات في سياق مقارن مع باقي الحالات التي جرت خلال الفترة ذاتها، ودون الاهتمام كثيراً بمحاولة تفسير أسباب نجاح تلك الحالات. ويصدق ذلك على الكتابات التاريخية المهمة في هذا المجال، مثل كتاب جون داور الصادر في سنة ١٩٩٩، والذي يمثل أحد المراجع المهمة حول حالة اليابان[٤٣]، وكتاب تاكيماي إيجي، الصادر في سنة ٢٠٠٢ حول حالة اليابان أيضاً[٤٤]. ودراسات تاكاكازو ياماجتشي التي تناولت سياسات الاحتلال الأمريكي في إعادة بناء نظام التأمين الصحي الياباني بعد الحرب، ودراسة ميغانا بهاتشارجي التي تناولت الإصلاحات

(٤٣) John W. Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II* (New York: W. W. Norton, 1999).

(٤٤) Takemae Eiji, *Inside GHQ: The Allied Occupation of Japan and its Legacy* (New York: Continuum, 2002).

السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي طبقتها الولايات المتحدة في اليابان خلال فترة الاحتلال، ودراسة يوكا تسوشايا التي تناولت دور الاحتلال في دمقرطة الأسرة اليابانية، ودراسة هاري راي التي تناولت دور الاحتلال في إصلاح قطاع التعليم[٤٥]. واللافت للنظر أن بعض هذه الدراسات قد صدر خلال النصف الأول من تسعينيات القرن الماضي، أي في وقت كانت قد بدأت فيه الموجة الثانية من إعادة بناء الدولة (موجة التسعينيات)، بينما صدر بعضها الآخر خلال السنوات الخمس الأولى من العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، أي في وقت كانت قد بدأت فيه أيضاً الموجة الثالثة من تلك السياسة (مرحلة ما بعد أيلول/سبتمبر ٢٠١١). ومع ذلك فقد أهملت هذه الدراسات البعد المقارن في حالات بناء الدولة، أو محاولة تفسير نجاح/فشل الحالات موضوع الدراسة. فكما سبق القول، ركزت هذه الدراسات على تسجيل سياسات الاحتلال بالأساس. ورغم تناول بعضها ردود فعل المجتمع المحلي وطريقة تفاعله مع سياسات الاحتلال (خاصة كتابي داور وتاكيماي)، إلا أنها لم تحاول طرح علاقات أو فروض بين خصائص المجتمع أو الدولة المحتلة، أو طبيعة سياسات الاحتلال المطبقة من ناحية، وطبيعة الناتج النهائي (الدولة المحتلة بعد الاحتلال).

لكن السنوات الأخيرة بدأت تشهد ظهور عدد من الأدبيات التي قامت بدراسة تجارب بناء الدولة في سياق تاريخي مقارن، بهدف استخلاص الدروس العامة من هذه التجارب. من ذلك، أو تحديداً، الدراستان الصادرتان عن مؤسسة «راند»، المشار إليهما سابقاً، حيث تناولت الأولى (المعنونة «الدور الأمريكي في بناء الأمة: من ألمانيا إلى العراق»، الصادرة في سنة ٢٠٠٣)، ثماني حالات هي: ألمانيا، واليابان، والصومال، وهايتي، والبوسنة، وكوسوفو، وأفغانستان والعراق. وتناولت الثانية (المعنونة «الدور الأوروبي في بناء الأمة: من البلقان إلى الكونغو»، الصادرة في سنة ٢٠٠٨)، والتي تناولت سبع حالات، هي: ألبانيا، وسيراليون، ومقدونيا، وكوت ديفوار، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، والبوسنة، وجزر السلومون. وتأتي أهمية هاتين الدراستين، أنهما وضعتا الخبرتين الأمريكية والأوروبية في بناء الدولة في سياق تاريخي مقارن، كما حاولتا استخلاص عدد من الدروس من هذه التجارب. لكنهما لم تركزا على طريقة تفاعل المتغيرات المتعلقة بعملية بناء الدولة، بقدر ما ركزتا على تناول سياسات الاحتلال في بناء الدولة وطريقة إدارته للتحديات السياسية والأمنية والاقتصادية داخل الدولة المحتلة. ومن ثم لم تطوروا فروضاً محددة في هذا المجال.

وتمثل دراسة جيسي دوغلاس ماتيسون المعنون «الاحتلال مع الدمقرطة: ألمانيا، واليابان، والعراق» (أيار/مايو ٢٠٠٨) واحدة من المحاولات الرائدة في مجال الدراسة المقارنة لتجارب

(٤٥) Takakazu Yamagishi and Adam D. Sheingate, «Occupation Politics: American Interests and the Struggle over Health Insurance in Postwar Japan,» Paper Prepared at: The 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), 2-5 September 2004; Meghana Bhattacharjee, «The American Administration of Japan Post-World War II: What was the Level of Success of the American Occupation in Japan?,» (13 February 2005); Yuka Tsuchiya, «Democratizing the Japanese Family: The Role of the Civil Information and Education Section in the Allied Occupation 1945-1952,» *The Japanese Journal of American Studies*, no. 5 (1993-1994), and Harry Wray, «Education Policy Formation for the Allied Occupation of Japan,» *Nanzan Review of American Studies*, vol. 18 (1996).

بناء الدولة تحت الاحتلال ومحاولة اختبار فروض محددة. وقد طرحت الدراسة في هذا الإطار ٤ مؤشرات أساسية لقياس المتغير التابع شملت: تحقيق الاستقرار، وإعادة بناء اقتصاد الدولة المحتلة، واعتراف المجتمع المحتل بشرعية الاحتلال، وأخيرا مستوى الديمقراطية المتحققة. وطرحت على الجانب الآخر ٨ متغيرات مستقلة، توزعت على أربع فئات، هي: ١ ـ المتغيرات التاريخية ـ الهيكلية وتتعلق بسمات المجتمع المحتل قبل بدء الاحتلال، وطرحت الدراسة هنا ثلاثة متغيرات، شملت: مستوى الوحدة الداخلية (State Unity)، ودرجة استعداد الدولة المحتلة لبناء النظام الليبرالي (Capacity for Liberalization)، والبيئة الإقليمية المحيطة؛ ٢ ـ متغيرات ذات صلة بمرحلة الحرب، حيث طرحت الدراسة متغيرين، هما نمط التدمير الذي اتبعته دول الاحتلال خلال الحرب، ودرجة إذعان الدولة المحتلة؛ ٣ ـ متغيرات ذات صلة بسياسات الاحتلال، حيث طرحت الدراسة هنا ثلاثة متغيرات، شملت نطاق مشروع إعادة البناء، بمعنى هل يقتصر على تغيير النظام القائم، أم يتجاوز ذلك ليشمل إعادة بناء الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية؟ ودرجة التزام الاحتلال بمشروع بناء الدولة، ومستوى الدعم داخل دولة الاحتلال لمشروع بناء الدول. وانتهت الدراسة بعد تناول المتغيرات السابقة إلى طرح ١١ فرضاً حول العلاقة بين المتغيرات التابعة والمستقلة(٤٦).

الإشكال الخامس المهم الذي لم تقدم له الأدبيات إجابة محددة رغم المحاولات العديدة، هو كيفية تحقيق التوازن بين «الملكية الوطنية لعملية بناء الدولة»، والدور الخارجي في تلك العملية، بمعنى كيف يمكن للاحتلال الحفاظ على ملكية النخب الوطنية والمجتمع المحتل لعملية إعادة بناء الدولة مع وجود عسكري وإدارة أجنبية لتلك العملية، والافتقار إلى وجود حكومة ذات سيادة في بعض الحالات. فقد انتهت دراسة جينز نارتين لحالة إعادة بناء الدولة في كوسوفو، إلى أن مبدأ الملكية الوطنية لمشروع بناء الدولة غالباً ما ينتهي إلى مجرد شعار غير ذي مضمون، وأن مشروعات بناء الدولة غالباً ما تنتهي إلى ما يشبه الحكم الأجنبي شبه الاستعماري (A Quasi-colonial External Rule)(٤٧).

ورغم تأكيد عدد من الكتابات أهمية هذه النقطة، إلا أنها لم تقدم آليات محددة لكيفية تحقيق هذا التوازن. وقد اقترحت سيمون كيسترمان، وموورالز ـ جامبوا وباراني تحقيق هذا التوازن من خلال الاعتماد على النخب المحلية القوية التي لديها القدرة على تعبئة الجمهور(٤٨). لكن مع أهمية

---

(٤٦) Jesse-Douglas Mathewson, «An Occupation with Democratization: The American Occupation of Germany, Japan and Iraq,» Paper Presented at: The First Annual Graduate Student Conference for International Relations, The University of Maryland, College Park, 14 May 2008, <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/irconf/papers/mathewson.pdf>, (accessed on: 20 July 2010).

(٤٧) Jens Narten, «Dilemmas of Promoting Local Ownership: State Building in Post-War Kosovo,» in: Roland Paris and Timothy D. Sisk, eds., *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations* (London and New York: Routledge, 2009), p. 252.

(٤٨) Chesterman, Ignatieff and Thakur, «Making States Work: From State Failure to State-Building,» and Abelardo Morales-Gamboa and Stephen Baranyi, «State-Building, National Leadership and Relative Success in Costa Rica,» in: Simon Chesterman [et al.], eds., *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance* (New York: United Nations University Press, 2005).

هذه الآلية، إلا أنها لا تخلو من مشكلات في حالة المجتمعات ذات التعددية الدينية والعرقية، ما يثير إشكالية طريقة تحديد هذه النخبة؛ فالاعتماد على نخبة بعينها قد يؤدي إلى الإضرار بعملية بناء الدولة، وهو ما حدث بالفعل في حالتي أفغانستان والعراق، حيث أدى اعتماد الاحتلال على نخبة بعينها (تحالف الشمال ممثلاً بالطاجيك والأوزبك والهزارة في حالة أفغانستان، والأكراد وشيعة الخارج في حالة العراق) إلى استعداء المجموعات العرقية والدينية الأخرى وتأليبها ضد الاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة (البشتون في حالة أفغانستان، والسنّة وتيار الصدر الشيعي في حالة العراق).

الإشكال السادس، يتعلق بالدور الخارجي في إعادة بناء الدولة؛ فرغم التوسع في سياسة التدخل الخارجي لإعادة بناء الدولة منذ التسعينيات وظهور العديد من الأدبيات ـ خاصة في حقل الدراسات الأمنية ـ التي رأت أنه لا مفر من تلك السياسة للحفاظ على الأمن العالمي، ما تزال هناك في المقابل أدبيات أخرى تشكك بقوة في جدوى التدخل الخارجي لبناء/إعادة بناء الدولة، ولا تزال تشكك أيضاً في قدرة هذه السياسة على مواجهة مشكلات الدول الفاشلة أو ظاهر الإرهاب الدولي. من ذلك على سبيل المثال ما ذهب إليه جيفري هيربست من أن التدخل الخارجي في عملية بناء الدولة ـ بما في ذلك الدول الفاشلة ـ يؤدي إلى إجهاض التطور الطوعي الطبيعي لبناء الدولة في الدول النامية، والتي لم تحل أزمة هويتها بعد. واستناداً إلى ذلك، دعا هيربست إلى ترك هذه الدول لتواجه أزماتها الهيكلية، حتى ولو أدى ذلك إلى سقوطها، باعتبار أن هذه الأزمات تمثل مرحلة طبيعية من مراحل تطور الدولة[٤٩].

كما أشارت دراسات أخرى إلى أن التدخل الخارجي لإعادة بناء الدولة يؤدي إلى إجهاض قدرة المجتمعات والنخب الوطنية في هذه الدول على التعلم، من ذلك دراستا سيمون كيسترمان، وجينز نارتين[٥٠]، ودراسة مايكل بارنيت وزورشر، والتي شرحت كيف ينتهي التدخل الدولي لبناء الدولة إلى إنتاج «دولة ضعيفة»، واعتبرت أيضاً أن بناء الدولة بواسطة القوى الخارجية هي عملية تهدف إلى اختصار ما حققته الدولة الأوروبية في عدة قرون، بسنوات قليلة، أي أنها عملية تقوم على إجهاض التطور الطبيعي للدولة، وحرق المراحل التي مرت بها عملية تطور الدولة في الخبرة الأوروبية. وانتهت الدراسة إلى أن اعتماد القوى الخارجية على النخب المحلية يمكن أن يؤدي إلى إنتاج أنظمة قمعية تقوم على الهيراركية الاجتماعية، بسبب ما يخلقه تحالف القوى الخارجية مع نخب بعينها واستبعاد نخب أخرى إلى إنتاج تراتبية سياسية داخل هذه النخب[٥١].

---

(٤٩) Jeffrey Herbst, «Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice: Implications for Policy,» in: Robert I. Rotberg, ed., *When States Fail: Causes and Consequences* (London: Princeton University Press, 2004).

(٥٠) Chesterman, Ignatieff and Thakur, «Making States Work: From State Failure to State-Building».

(٥١) Michael Barnett and Christoph Zurcher, «The Peace-builder's Contract: How External State-building Reinforces Weak Statehood,» in: Paris and Sisk, eds., *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, pp. 23-52.

واستندت دراسات أخرى في رفضها سياسة التدخل الخارجي لإعادة بناء الدولة إلى مدى قدرة القوى الخارجية على إنجاز هدف إعادة بناء الدولة بالفعل، بسبب الطابع المعقد لتلك العملية، والقدرة المحدودة للقوى الخارجية على إدخال تغييرات مجتمعية وثقافية، وخاصة في حالة تجاوز هدف بناء الدولة ليشمل «بناء الأمة»، وعدم ملاءمة القيم والثقافة الغربية للبيئات المحلية في هذه الدول، ناهيك عن التكلفة الاقتصادية والبشرية. من ذلك دراسة أميتاي إتزيوني، التي انتهى فيها إلى أنه لا يمكن القياس على حالتي اليابان وألمانيا، واللتين جرتا في ظروف دولية ومحلية يصعب تكرارها. ودعا إتزيوني القوى الكبرى إلى إعادة النظر في تلك السياسة وخفض حجم طموحاتها في هذا المجال[٥٢]. كما انتهت الدراسة المشتركة لسيمون كيسترمان وإيجناتيف م.، تاكور ر. إلى الاستنتاج ذاته[٥٣].

إضافة إلى هذه الإشكالات التي لم تقدم الأدبيات النظرية بشأنها تصورات محددة تسمح للباحثين في هذا المجال بتطوير فروض نظرية محددة، فإن قراءة هذه الأدبيات تشير إلى أنها أغفلت أيضاً عدداً من القضايا المهمة التي لم تحظَ بالاهتمام الكافي من جانب الباحثين المعنيين بموضوع بناء الدولة في ظل الاحتلال خلال العقدين الأخيرين:

القضية الأولى هي العلاقة بين عملية إعادة بناء الدولة ودرجة التجانس العرقي والديني داخل المجتمع المحتل. فقد جرت حالتا اليابان وألمانيا داخل مجتمعات اتسمت بدرجة كبيرة من التجانس العرقي والديني، بينما جرت حالات التسعينيات ومرحلة ما بعد سبتمبر ٢٠٠١ داخل مجتمعات اتسمت بدرجة ملحوظة من التعددية الدينية والعرقية، وصلت إلى حد الانقسام الشديد، ووجود خبرات صراعية بين المجموعات العرقية والدينية، أدت إلى مواجهة تلك الحالات نوعاً مختلفاً من التحديات.

هذا التمايز الواضح بين الخبرات الحديثة وخبرات ما بعد الحرب العالمية الثانية من هذه الزاوية، يثير تساؤلات مهمة حول تأثير متغير التعدد العرقي والديني في عملية بناء الدولة، وما إذا كان هذا الواقع الاجتماعي الداخلي الجديد يستلزم تغييراً في سياسات الاحتلال في إعادة بناء الدولة. وتجدر الإشارة هنا إلى أن طرح فروض حول العلاقة بين التعددية الإثنية وعملية إعادة بناء الدولة لا يمكن أن تأخذ اتجاهاً واحداً، بمعنى النظر إلى التعددية الإثنية كمتغير مستقل في علاقتها بعملية إعادة بناء الدولة، إذ يمكن طرح «الصراع العرقي/الديني» كمتغير تابع في علاقته بإعادة بناء الدولة؛ فواقع التجربة العراقية يفتح المجال أمام صيغ مختلفة للعلاقة بين المتغيرين.

هناك قائمة كبيرة من الأدبيات التي درست العلاقة بين التعددية العرقية/والدينية وعملية بناء الدولة، لكنها تعاملت بالأساس مع نمط بناء الدولة الطوعي، وتظل الأدبيات الخاصة بدراسة

---

(٥٢) Amitai Etzioni, «A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers,» *International Affairs*, vol. 80, no. 1 (January 2004), pp. 1-17.

(٥٣) Chesterman [et al.], eds., *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance.*

العلاقة بين التعددية العرقية/الدينية وعملية بناء الدولة في ظل الاحتلال الأجنبي محدودة وحديثة نسبياً، ارتبطت بظهور حالتي أفغانستان والعراق، من ذلك رسالة الدكتوراه التي أعدها مايكل رير في سنة ٢٠٠٥، ثم كتابه الصادر في سنة ٢٠٠٨، واللذين ناقش فيهما التدخل الدولي والصراع العرقي في العراق(٥٤).

القضية الثانية، هي العلاقة بين عملية إعادة الدولة والثقافة الإسلامية؛ فالسمة المهمة التي ميزت تجارب إعادة بناء الدولة عقب أحداث سبتمبر ٢٠٠١ أنها جرت في مجتمعات إسلامية (أفغانستان، والعراق)، وذلك مقارنة بحالات ما بعد الحرب العالمية الثانية التي جرت في مجتمعات إما تنتمي إلى ثقافة دول الاحتلال ذاتها وهي الثقافة الغربية (حالة ألمانيا)، أو إلى ثقافة مغايرة وهي الثقافة الآسيوية (حالة اليابان) لكن هذا الاختلاف الثقافي لم يرتبط بخبرات صراعية سابقة. وعلى العكس، فإن التباين الثقافي بين دولة/دول الاحتلال والمجتمعات المحتلة في حالات ما بعد أحداث سبتمبر ٢٠٠١ يرتبط بوجود خبرات صراعية بين الإسلام والمسيحية. ولا يأتي تأثير هذا التباين فقط من خلال الخبرة الصراعية الثقافية بين الجانبين، بل من طبيعة الثقافة الإسلامية ذاتها وما تتضمنه من بعض القيم المهمة، خاصة قيمة الجهاد التي تثور في حالات العدوان الخارجي على الأرض أو الدين، ما يعني ارتباط الاحتلال ـ بصرف النظر عما يحمله من مشروعات ـ بظهور المقاومة العنيفة.

هذا التمايز المهم بين تجارب ما بعد الحرب العالمية الثانية وتجارب ما بعد أحداث سبتمبر ٢٠٠١ يطرح هو الآخر تساؤلات مهمة حول تأثير الثقافة الإسلامية في عملية إعادة بناء الدولة من خلال الاحتلال الأجنبي، وما إذا كانت الثقافة الإسلامة تمثل قيداً على قدرة الاحتلال على إعادة بناء الدولة في حالة المجتمعات الإسلامية.

القضية الثالثة هي تأثير النظام الديمقراطي داخل دولة الاحتلال في عملية إعادة بناء الدولة. فقد ركزت الدراسات التي أجريت على حالات ما بعد الحرب العالمية الثانية على بعض المتغيرات ذات الصلة بسياسات الاحتلال، إلا أنها أغفلت تأثير طبيعة النظام السياسي داخل دولة الاحتلال ذاتها. ويرجع إهمال هذا المتغير إلى أنه لم يبرز في حالتي اليابان وألمانيا بسبب الدعم الواسع الذي أبداه الرأي العام داخل دول الاحتلال لسياسة بناء الدولة في الخارج، وضعف التحديات الداخلية التي واجهها الاحتلال. لكن التحديات التي واجهها الاحتلال في أفغانستان والعراق أدت إلى وضوح تأثير المتغير الخاص بالنظم الديمقراطية داخل دول الاحتلال على عملية بناء الدولة.

القضية الرابعة هي تأثير بيئة ما بعد أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ في فرص نجاح مشروعات بناء الدولة من خلال الاحتلال العسكري. فقد اتسمت هذه المرحلة بسمات مهمة، أبرزها بروز ظاهرة الحرب

(٥٤) Michael C. Rear, ed., *Intervention, Ethnic Conflict and State-Building in Iraq: A Paradigm for the Post-Colonial State*, Studies in International Relations (New York: Routledge, 2008), and Michael C. Rear, «Between Empire and State-building: Ethnic Conflict, U.N. Intervention, and The Post-conflict State after the Cold War,» (Phd Dissertation Submitted to the Graduate Faculty in Political Science in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy, The City University of New York, 2005).

على الإرهاب والربط الذي نشأ بين التدخل العسكري الدولي لإعادة بناء الدول الفاشلة، وذات العلاقة بالتنظيمات «الإرهابية»، كوسيلة أساسية للحفاظ على الأمن العالمي، وكوسيلة أيضاً لمواجهة الإرهاب. هذا الربط يثير بدوره العديد من التساؤلات حول دقة هذا الربط أولاً بين الدول الفاشلة و«التنظيمات الإرهابية»، كما يثير ثانياً التساؤلات حول مدى فعالية التدخل العسكري لإعادة بناء الدولة كوسيلة لتحقيق الأمن العالمي، بشكل عام، أو كوسيلة لمواجهة التنظيمات الإرهابية.

ما تزال الأدبيات المتوافرة حول القضايا الأربع السابقة محدودة نسبياً بشكل لا يتناسب مع التوسع الذي حدث في سياسة بناء الدولة خلال العقدين الأخيرين أو طبيعة المشروعات الراهنة، وطبيعة التحديات التي تواجهها. وما تزال نسبة كبيرة من هذه الأدبيات تأخذ شكل المقالات التحليلية. ويمثل هذا الكتاب محاولة للمساهمة في تطوير هذه الأدبيات من خلال دراسة حالات إعادة بناء الدولة في اليابان وأفغانستان، والعراق للوقوف على قدرة الاحتلال على إعادة بناء الدولة في هذه الحالات في ظل ظروف دولية ومحلية مختلفة، ومن خلال محاولة اختبار عدد من الفروض البحثية.

رابعاً: مكونات عملية إعادة بناء الدولة

استناداً إلى التعريف السابق لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، يمكن القول إن تلك العملية تنطوي على أربعة أبعاد أساسية، هي البعد المؤسسي ـ الدستوري، والبعد العسكري ـ الأمني، والبعد الاقتصادي، وأخيراً البعد القيمي.

١ ـ البعد الدستوري والمؤسسي

جوهر عملية إعادة بناء الدولة على المستوى الدستوري والسياسي هو بناء نظام سياسي ديمقراطي، وهو ما يقتضي وضع دستور يؤسس لهذا النظام، وضمان تمثيل الجماعات الدينية والعرقية في النظام السياسي والمؤسسات السياسية الجديدة، في حالة المجتمعات التعددية، وإصلاح القوانين ذات الصلة، خاصة قوانين الأحزاب، والانتخابات، والنقابات، والصحافة. ومع أهمية عملية إعادة بناء الأبنية والأطر الدستورية والقانونية والمؤسسية، إلا أن هذا المسار يجب أن يقترن به مسار سياسي آخر يتمثل في تحقيق المصالحة الوطنية، وفرض سيادة القانون والقضاء على الفساد.

٢ ـ البعد العسكري والأمني

تتضمن عملية إعادة بناء الدولة على المستوى العسكري والأمني عدداً من العناصر الأساسية المهمة، يأتي على رأسها بناء جيش وجهاز شرطة وطنيين يتجاوزان الانقسامات الدينية والعرقية والجهوية داخل المجتمع، والقضاء على الفساد داخل تلك الأجهزة. ويرتبط بذلك ضرورة القضاء على المصادر والأسباب الهيكلية الأساسية للعنف داخل المجتمع، والقضاء على الميليشيات

العسكرية الخاصة، وتطبيق برامج اقتصادية واجتماعية لاحتواء ودمج عناصر وقيادات تلك الميليشيات. كما يرتبط بالبعد العسكري أيضاً تطبيق استراتيجية فاعلة لمواجهة المقاومة الداخلية وعمليات التمرد التي تواجهها قوات الاحتلال. وهناك العديد من الضوابط التي يجب أن تحكم هذه الاستراتيجية، أبرزها الدمج بشكل متكامل بين السياسات والأدوات الاقتصادية والاجتماعية والنفسية، جنباً إلى جنب مع السياسات والأدوات العسكرية وشبه العسكرية. أضف إلى ذلك ضرورة دمج المجتمعات المحلية ذاتها في تلك المواجهة، بدءاً من الجيش والشرطة الوطنيين، وانتهاء بالقيادات والقوى الاجتماعية من خلال الأدوار التي يمكن أن تقوم بها في مجال الدعم المعلوماتي والمخابراتي لتلك المواجهة، على نحو يضمن فصل قوى التمرد عن قواعدها الاجتماعية. وأخيراً، يجدر التشديد على ضرورة تجنب العمليات العسكرية التي يتم تنفيذها في إطار تلك الاستراتيجية للمدنيين، فكلما زاد عدد الضحايا المدنيين في تلك العمليات، كلما تراجعت صدقيتها لدى المجتمع والقيادات المحلية، وكلما زادت فرص احتواء المجتمع المحلي لقوى التمرد، وزادت قدرة الأخيرة على النفاذ داخل المجتمع والدفاع عن مشروعها المقاوم لمشروع إعادة بناء الدولة.

٣ ـ البعد الاقتصادي

تقوم مشروعات إعادة بناء الدولة على افتراض وجود توافق بين النظام الديمقراطي واقتصاد السوق الليبرالي، كما تقوم على افتراض آخر مفاده وجود علاقة قوية بين النظام الديمقراطي واقتصاد السوق الليبرالي من ناحية، وبناء نظام سياسي مستقر ذي توجهات سياسية خارجية سلمية على المدى البعيد، من ناحية أخرى. هذا التوافق وهذه الافتراضات تفسر تضمين العديد من مشروعات بناء الدولة بواسطة طرف خارجي، بناء نظام اقتصاد سوق بجانب الأبعاد المؤسسية والدستورية. ومع أهمية ذلك، إلا أنه لا يمكن النظر إلى اقتصاد السوق باعتباره هدفاً في حد ذاته، أو شرطاً كافياً لنجاح عملية بناء الدولة؛ فبناء نظام اقتصاد سوق فاعل يقتضي توافر شروط مسبقة لنجاحه، بدءاً من وجود مؤسسات وبنية أساسية اقتصادية قادرة على القيام بالوظائف الاقتصادية، ووجود مؤسسات سوق من الأساس. إن أحد الأخطاء الأساسية التي يمكن أن تقع فيها عملية بناء/إعادة بناء الدولة هو محاولة بناء اقتصاد سوق في دولة ومجتمع ما يزال يفتقد وجود البنية الاقتصادية الأساسية، ويفتقد وجود سوق من الأساس. ومن ثم، يجب أن يسبق أو يرتبط ببناء اقتصاد السوق وجود مشروع لإعادة الإعمار والتنمية. وتنصرف إعادة الإعمار إلى إعادة بناء المؤسسات الاقتصادية والبنية الأساسية المفتقدة أو التي تم تدميرها خلال الحرب. أما عملية التنمية فتنصرف إلى توفير الأسس اللازمة لتحقيق الانطلاق والنمو الاقتصادي. ومن ثم، فإننا نصبح إزاء عمليتين متمايزتين[٥٥].

بالإضافة إلى هذين الشرطين، يتضمن البعد الاقتصادي العمل على تقليل مستوى «الاعتمادية» (Dependency) على المساعدات الاقتصادية الخارجية، فإحدى المشكلات الأساسية التي تنطوي

(٥٥) Fukuyama, «Introduction: Nation building and the Failure of Institutional Memory,» pp. 30-32.

عليها عملية إعادة بناء الدولة هي تكريس حالة التبعية والاعتمادية للدولة المستهدفة على الخارج، خاصة خلال فترة الاحتلال وإعادة الإعمار، الأمر الذي قد يؤدي إلى تعرُّض الدولة لأزمات مالية خطيرة بعد خروج الاحتلال. ويعني ذلك ضرورة تضمين عملية إعادة بناء الدولة تحسين العلاقات التجارية الخارجية للدولة المستهدفة، ووضع أسس للنمو الاقتصادي كما سبق القول. وأخيراً، يمكن الإشارة إلى ضرورة تضمين مشروع إعادة بناء الدولة مشروعات للقضاء على الفقر، وأشكال الاقتصاد غير المشروع (مثل زراعة وتجارة المخدرات)، وبرامج اقتصادية ومالية مساعدة لبرامج نزع سلاح الميليشيات وأمراء الحروب[٥٦].

٤ ـ البعد القيمي

يقصد بالبعد القيمي، كما سبق القول، مجموعة القيم والمبادئ التي يجب أن تحكم سياسات بناء الدولة، بما في ذلك المكوِّن الدستوري والمؤسسي، والتي يجب زرعها كقيم أساسية في الدستور والقوانين الجديدة، أو كفلسفة تحكم عمل هذه المؤسسات. وواقع الأمر أنه لا يوجد «دليل إرشادي» حول مجموعة القيم تلك، ولكن بشكل عام، هناك بعض المحاولات المهمة في هذا المجال. وقد استفادت هذه المحاولات من تجربة تطور الدولة القومية في أوروبا، والقيم الأساسية التي أُرسيت خلال مرحلة التنوير، بالإضافة إلى الخبرتين اليابانية والألمانية، باعتبارهما النموذجين التاريخيين الناجحين في هذا المجال.

وترتبط بذلك البعد مسألة مهمة تتعلق بالغطاء أو الأساس الأخلاقي لمشروع إعادة بناء الدولة بواسطة الاحتلال، فما لم يتوافر للمشروع أساس أو غطاء أخلاقي، سيظل الاحتلال يواجه عقبات شديدة. إذ إن البعض يرى أن مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال يمكن أن يستقي أساسه أو غطاءه الأخلاقي أولاً من عدالة الحرب ذاتها، فكلما استطاع الطرف الخارجي التسويغ أو الدفاع عن أخلاقية حربه ضد النظام أو الدولة المستهدفة، كلما وفر أرضية أخلاقية لنجاح مشروع إعادة بناء الدولة. كما يستقي أساسه ثانياً من أهداف مشروع إعادة بناء الدولة ومضمونه؛ فهناك من يشير إلى أن تبني الاحتلال أهدافاً من قبيل بناء نظام سياسي ديمقراطي يستند إلى قيم الحرية والليبرالية واقتصاد السوق، سوف تساهم في حد ذاتها في توفير أساس أخلاقي للمشروع. وكلما كانت هناك علاقة اتساق وارتباط واضحة بين المبررات المقدمة للحرب من ناحية، وسياسات إعادة بناء الدولة من ناحية أخرى، كلما عمَّق ذلك من الأساس الأخلاقي لمشروع إعادة بناء الدولة. وبالإضافة إلى المصدرين السابقين، هناك المشروعية القانونية الدولية، والتي قد لا تضمن المشروعية الأخلاقية بالضرورة، إلا أن توافر الغطاء القانوني بجانب الأساس الأخلاقي يوفر فرصاً أكبر لنجاح المشروع والدفاع عن أساسه الأخلاقي[٥٧].

---

(٥٦) Tindall, «U.S. Nation-State Building Operations in Afghanistan: A Case Study».

(٥٧) Jordy Rocheleau, «Ethical Principles for State-Building,» in: Dewey A. Browder, *Stability Operations and State-Building: Continuation and Contingencies*, edited by Greg Kaufman (New York: [n. pb.], 2008), pp. 18-19, 23 and 25-26.

وبشكل عام، هناك أربع قيم أساسية يتضمنها البعد القيمي في عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال:

القيمة الأولى، هي حماية الحقوق الأساسية، خاصة الحق في الحياة؛ والحريات الأساسية خاصة الحق في حريات الانتقال والحديث والتجمع والعقيدة والملكية الفردية والأمن الشخصي؛ وعدم التمييز على أساس الدين أو الجنس أو اللون أو العرق. ويستند المدافعون عن هذه القيمة إلى أن الأفراد والجماعات التي لا تتحقق لها تلك القيم لن يتوافر لديها الدافع للاندماج في العملية السياسية الجديدة، أو الدفاع عن النظام السياسي الجديد، فضلاً عن كون هذه القيم تمثل أبعاداً رئيسة في مفهوم السلام(٥٨). ويقع على سلطات الاحتلال في هذا الإطار ثلاثة التزامات أساسية، الأول عدم تورطها في انتهاكات مباشرة لحقوق الإنسان أثناء فترة الاحتلال؛ والثاني حماية حقوق الإنسان ضد أي انتهاكات من جانب الحكومات الوطنية أثناء فترة الاحتلال؛ والثالث توفير الضمانات الدستورية لحقوق الإنسان، بدءاً من تضمين الدستور الجديد تلك الحقوق، وانتهاءً بضمان التزام الممارسات الفعلية لسلطات الاحتلال والحكومة الوطنية بنصوص الدستور ذات الصلة(٥٩).

القيمة الثانية، هي «السلام»، ويتحقق ذلك من خلال ارتباط عملية بناء الدولة تحت الاحتلال بمشروع سياسي يتضمن نزع سلاح الأطراف المتصارعة، والتسوية السلمية للصراعات الداخلية. وتزداد فرص بناء سلام حقيقي ومستقر كلما اعتمد هذا المشروع على مفاوضات سلمية ومبادرات طوعية من جانب الأطراف المتصارعة؛ إلا أن فرض السلام قد يتطلب في بعض الحالات استخدام القوة من جانب سلطات الاحتلال لإجبار الأطراف المتصارعة على قبول التخلي عن السلاح والعنف، ولإيجاد حالة من التوازن فيما بينها، وإجبارها على القبول بتسوية سياسية ما للصراع.

القيمة الثالثة هي «سيادة القانون»؛ إذ لا يكفي فقط تضمين «سيادة القانون» كمبدأ في الدستور والقوانين، ولكن الأهم هو نشره كقيمة أخلاقية وثقافية داخل المجتمع، وهو ما قد يقتضي تطبيق بعض الإصلاحات الاجتماعية والثقافية بهدف الترويج للمفهوم ودمجه في المكون الثقافي المحلي(٦٠).

القيمة الرابعة، هي ضمان الحق في تقرير المصير، بمعنى ضمان قدرة وحرية الشعب المحتل في تحديد مستقبله، وقوانينه الخاصة باستقلالية وبما يتفق مع الثقافة/الثقافات الوطنية، دون تدخل من سلطات الاحتلال. ولا يعني ضمان الحق في تقرير المصير هنا بالضرورة فتح المجال أمام تقسيم الدولة المحتلة بقدر ما يعني السماح بالتعبير عن التعددية الثقافية والدينية القائمة داخل

(٥٨) Richard p. Gildrie, «The Enlightenment Quest for Peace,» in: Browder, Ibid., pp. 4-5.
(٥٩) Rocheleau, Ibid., p. 21.
(٦٠) Gildrie, Ibid., p. 5.

المجتمع، والسماح للدستور وهيكل الدولة الجديدة، وطبيعة النظام السياسي، والنظام الحزبي، والمؤسسات السياسية والثقافية، التعبير عن هذه التعددية... إلخ(٦١).

وتتسم عملية نشر هذه القيم بالتعقيد والصعوبة الشديدة، خاصة في حالة المجتمعات القبلية، والمجتمعات شديدة التعددية، والمجتمعات ذات الخبرة الصراعية أو الخارجة حديثاً من الحروب الأهلية، ما قد يتطلب عقداً اجتماعياً جديداً بين السلطة والمجتمع، وبين القوى الاجتماعية(٦٢). كما أن هناك شرطاً آخر شديد الأهمية لنجاح الاحتلال في نشر هذه القيم، وهو استناد عملية بناء الدولة إلى درجة كافية من «التوافق» مع القيم الدينية للمجتمع المحتل.

وتأتي أهمية تلك المسألة ليس فقط باعتبار التوافق مع هذه القيم مصدراً مهماً لشرعية نظام ما بعد الحرب، ولكن بالنظر أيضاً إلى الدور المهم الذي يملكه الدين والقيادات الدينية في التأثير في سياسات إعادة بناء الدولة؛ سواء لجهة قدرة الدين والقيادات الدينية على إعطاء توصيفات «دينية» معينة للدور الخارجي ومشروع إعادة بناء الدولة، والقدرة على إثارة مفاهيم من قبيل «الجهاد» من عدمه ضد المشروع، والقدرة الهائلة على تعبئة المواطنين مع، أو، ضد الاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة، والقدرة القوية لدى الدين والقيادات الدينية على البقاء والاستمرار بعد انهيار الدولة؛ إذ غالباً ما لا تصيب عملية انهيار الدولة الدين والقيادات والمؤسسات الدينية. أضف إلى ذلك أهمية احترام القيم والمعتقدات الدينية، والأماكن المقدسة، وتجنب الصور النمطية(٦٣).

وقد ينشأ تعارض بين بعض القيم السابقة، وبعض القيم العامة مثل التعارض الذي قد ينشأ بين قيمتي «السلام» و«العدالة»؛ فالأخيرة قد تقتضي تطبيق سياسات تطهير ضد أعضاء النظام السابق، خاصة في حالة تورطهم في جرائم حرب أو انتهاكات ضد حقوق الإنسان، إلا أن مقتضيات الحفاظ على الاستقرار وبناء السلام قد تفرض التعامل الحذر مع قوى النظام السابق، وتضييق سياسات التطهير والمحاكمات، بحيث تشمل قيادات الصف الأول أو المسؤولين عن اتخاذ قرارات الحرب والممارسات ضد حقوق الإنسان، وتطبيق منهج تصالحي مع القوى القديمة. وتقدم حالة اليابان نموذجاً للتطبيق الانتقائي والبراغماتي لسياسات التطهير ومحاسبة رموز النظام السابق، والتعامل الانتقائي مع مؤسسات هذا النظام. بينما يقدم الاحتلال الأمريكي للعراق نموذجاً للتوسع في سياسات التطهير والمحاسبة التي أضرت إلى حد كبير بمشروع إعادة بناء الدولة.

ورغم الأدبيات المهمة في مجال إعادة بناء الدولة، ومحاولات مأسسة تلك العملية، على المستويين القيمي والمؤسسي، إلا أنه ما تزال هناك العديد من وجهات النظر التي ترفض فكرة إعادة بناء الدولة من الخارج. ولا تستند وجهات النظر تلك إلى مبررات أخلاقية فحسب، بل إلى

---

(٦١) Rocheleau, Ibid., pp. 22-23.

(٦٢) Gildrie, Ibid., p. 6.

(٦٣) Chaplain Timothy K. Bedsole, «Religion: The Missing Dimension in Mission Planning,» *Special Warfare*, vol. 19, no. 6 (November – December 2006), pp. 8-15, and Albert B. Bandall, «State- Building and the Double- Edged Sword of Religion,» in: Browder, *Stability Operations and State-Building: Continuation and Contingencies*, pp. 35 and 54.

واقع النتائج النهائية لعمليات إعادة بناء الدولة التي تتم من خلال مشروعات خارجية. فمن ناحية، يرى بعض أنصار هذا الاتجاه أن مشروعات بناء/إعادة بناء الدولة من الخارج لا تعدو كونها شكلاً جديداً من أشكال الإمبريالية والاستغلال الرأسمالي للدول الضعيفة والفاشلة(٦٤)، ويرى آخرون أنها تنتهي من الناحية الفعلية إلى تكريس «ثقافة التبعية» لدى الدولة الجديدة(٦٥)، إما بسبب الارتباطات السياسية والاقتصادية والأمنية، التي تنشأ بين الطرفين، أو بسبب ضعف المؤسسات الجديدة ومن ثم استمرار اعتمادها على دولة الاحتلال، حتى بعد انتهاء الاحتلال رسميا. وآخراً وليس أخيراً، يرى البعض أن مبادرات إعادة بناء الدولة من الخارج هي مبادرات طموحة تتجاوز الواقع الموضوعي القائم في الدول المستهدفة، وأنها تسعى في جوهرها إلى تجاوز المسار الطبيعي الذي يجب أن تسلكه عملية بناء الدولة في الدول الفاشلة. وعلى سبيل المثال، يرى جيفري هيربست أن الدول الفاشلة غالباً ما تعاني مشكلة هوية بسبب عدم تطابق الحدود الاجتماعية للدولة مع حدودها الجغرافية بسبب الطريقة المصطنعة التي نشأت بها هذه الدول، خاصة خلال مرحلة الاستعمار، ومن ثم فإن هذه الدول لم تحسم مشكلة الهوية بعد، والتي تعد شرطاً أساسياً في بناء الدولة الفاعلة. وينتهي هيربست، استناداً إلى هذا المعطى، إلى أن المسار الأنسب للتعامل مع هذه الحالات هو ترك هذه الدول لتواجه أزماتها الداخلية الهيكلية، حتى ولو أدى ذلك إلى سقوطها، أو ما عبر عنه «دعهم يفشلوا» (Let Them Fail)، ومرورها بالمسار الطبيعي لعملية بناء الدولة، من خلال عمليات الصراع والتعاون، دون تدخل خارجي(٦٦).

ويتفق مع هيربست أيضاً جيرمي وينستين، الذي يعتقد بضرورة ترك الدول الفاشلة لتمر بحالة الصراع الداخلي، بصرف النظر عن مستوى العنف الذي يميز هذا الصراع، حتى يستطيع أحد أطراف الصراع حسمه وفرض رؤيته وشروطه للسلام. ويستند وينستين هنا إلى أن «التسوية الطبيعية للصراعات والحروب الأهلية» التي تستند إلى فرز حقيقي لموازين القوى، ووجود طرف منتصر، دون وجود تدخل خارجي، هي الأكثر قدرة على بناء «سلام دائم ومستقر»، وتحقيق تنمية سياسية واقتصادية في مرحلة ما بعد الصراع(٦٧).

(٦٤) من بين هؤلاء، على سبيل المثال، أليجاندرو بندانا (Alejandro Bendana). انظر: Alejandro Bendana, «From Peacebuilding to Statebuilding: One Step Forward and Two Step Back?,» *Development Journal*, vol. 48 (September 2005), pp. 5-22.

(٦٥) من بين هؤلاء على سبيل المثال، ديفيد شاندلر. انظر: David Chandler, *Empire in Denial: The Politics of State-Building* (London: Pluto Press, 2006).

(٦٦) Herbst, «Let Them Fail: State Failure in Theory and Practice: Implications for Policy,» pp. 302-317.

(٦٧) Geremy Weinstein, «Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective,» Center for Global Development (Washington, DC), Working Paper; no. 57 (2004).

الفصل الأول

محددات نجاح إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال (المتغيرات المستقلة)

تتسم عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال بالتعقيد الشديد، وتعدد المستويات، وتفاوت الأهداف، بدءاً من فرض نظام ديمقراطي إلى إعادة الهيكلة للأبنية السياسية والأمنية والاقتصادية للدولة والمجتمع المحتل، وقد تصل إلى حد إعادة بناء الأمة في بعض الحالات، بما يتضمنه ذلك من إعادة هيكلة للأبنية الثقافية والاجتماعية. كما تتسم مشروعات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال بأنها تجري في بيئات محلية وإقليمية وعالمية متفاوتة.

هذا التعقد والتنوع يفتحان المجال أمام وجود قائمة كبيرة من المحددات/المتغيرات المستقلة التي تؤدي دوراً مهماً في نجاح/فشل الاحتلال في إعادة بناء دولة ما. ولا تعمل هذه المتغيرات بشكل استاتيكي في علاقتها بالمتغير التابع، ولكنها تتسم بالتفاعل الشديد فيما بينها، الأمر الذي يجعل من عملية إعادة بناء الدولة، والشكل النهائي للكيان الجديد ودرجة استدامته وفعاليته، دالة في هذه المحددات/المتغيرات ونمط تفاعلها مع بعضها البعض.

وتتوزع هذه المحددات/المتغيرات إلى أربع فئات. تتعلق الفئة الأولى بسياسات الاحتلال ذاته، وتتعلق الفئة الثانية بالمجتمع والدولة المحتلة، وتتعلق الفئة الثالثة بطبيعة النظام الدولي، وتتعلق الفئة الرابعة بالبيئة الإقليمية التي يجري فيها مشروع إعادة بناء الدولة.

أولاً: محددات ذات صلة بسياسات الاحتلال

تنصرف هذه الفئة من المحددات إلى محددات تتعلق بطبيعة دول/دول الاحتلال من حيث طبيعة النظام السياسي السائد، وأخرى تتعلق بسياسات سلطات الاحتلال داخل دولة الاحتلال،

وطبيعة العلاقة بين دول الاحتلال أو درجة التنسيق أو التوافق فيما بينها حول مشروع إعادة بناء الدولة.

١ ـ طبيعة النظام السياسي في دولة الاحتلال

ترجع أهمية إدخال هذا المحدد إلى دور طبيعة التفاعلات السياسية وعملية صنع القرار داخل النظام السياسي لدولة الاحتلال في التأثير في مشروع إعادة بناء الدولة من أكثر من زاوية. فمن ناحية، تؤثر تلك العملية في قرار تبني مشروع لإعادة بناء دولة ما، أو التدخل لفرض نظام سياسي محدد خارج حدود الدولة بما يتضمنه ذلك من تكاليف مالية وبشرية. كما تؤثر تلك العملية، من ناحية أخرى، في طبيعة سياسات الاحتلال والمخرج النهائي لمشروع إعادة بناء الدولة، كما تحدد طبيعة النظام السياسي الذي يتم فرضه. بهذا المعنى، يمكن التمييز بين ثلاثة أنماط من مشروعات التدخل الخارجي لإعادة بناء الدولة، هي: «التدخل الديمقراطي»، وينصرف إلى حالات إعادة بناء الدولة من طريق طرف خارجي ذي نظام سياسي ديمقراطي، و«التدخل غير الديمقراطي»، وينصرف إلى حالات إعادة بناء الدولة من طريق طرف خارجي ذي نظام سياسي غير ديمقراطي، وأخيرا «التدخل المؤسساتي»، وهي حالات إعادة بناء الدولة من طريق مؤسسات دولية كالأمم المتحدة.

وتتسم عملية صنع القرار في النظم الديمقراطية بدرجة أكبر من التعقيد، بسبب خضوعها لعدد كبير من المدخلات، من بينها توجهات الهيئة الناخبة، وتوجهات ما يطلق عليه «التحالف الفائز»، ويقصد به القاعدة الاجتماعية للنظام والفئات والشرائح الاجتماعية التي يستند إليها، والقاعدة الاجتماعية للحزب الحاكم. وما يميز النظام الديمقراطي أن «هيئة الناخبين» و«التحالف الفائز» يتسمان بالاتساع، بينما تكون هذه الفئات محدودة نسبياً في حالة النظم غير الديمقراطية. ويستتبع ذلك تمايز آخر بين النظم الديمقراطية وغير الديمقراطية؛ ففي حالة الأولى يعتمد صانع القرار للحفاظ على بقائه في السلطة على حد أدنى من رضاء هيئة الناخبين وتحالف الفائزين، كما يعتمد من ناحية أخرى على تقديم «السلع العامة» التي تستفيد منها النسبة الغالبة من الجمهور، أو التي تستفيد منها نسبة كبيرة من هؤلاء. أما في حالة النظم التسلطية فإنها تعتمد بالأساس على ولاء شريحة محدودة، ومن ثم، فإنها تعتمد على تقديم «سلع خاصة» لهذه الفئة[1].

استناداً إلى ذلك، يمكن القول بوجود علاقة بين طبيعة النظام السياسي القائم في دولة الاحتلال من ناحية، وقرار التورط في مشروع إعادة بناء الدولة أو فرض نظام سياسي محدد في دولة ما، من ناحية أخرى. ويأخذ هذا التأثير بعدين رئيسين: الأول هو تأثير قرار الاحتلال، ومشروع إعادة بناء الدولة، أو الاستمرار فيه، أو الناتج النهائي له، في احتمالات بقاء النخبة الحاكمة في السلطة. البعد الثاني هو تأثير هذا المشروع في قدرة النخبة الحاكمة على تقديم السلع العامة لهيئة الناخبين

(١) Bruce Bueno de Mesquita and George W. Downs, «Intervention and Democracy,» *International Organization*, no. 60 (Summer 2006), pp. 629-632.

والتحالف الفائز. ومن ثم، يمكن القول إن النخبة الحاكمة تميل إلى التورط في مشروع إعادة بناء دولة ما، كلما أدى هذا المشروع ـ وفقاً لحساباتها ـ إلى زيادة فرص بقائها في السلطة، وكلما أدركت النخبة الحاكمة أن هذا المشروع سيؤدي إلى تعظيم السلع العامة (حماية الأمن القومي، حماية طرق التجارة الخارجية، زيادة فرص النفاذ إلى مصادر الطاقة... إلخ).

ويؤثر حجم الدعم الذي يحظى به مشروع إعادة بناء الدولة داخل دولة الاحتلال (من جانب الرأي العام والمؤسسة التشريعية) في فعالية سياسات إعادة بناء الدولة من أكثر من زاوية، حتى بعد بدء المشروع. فمن ناحية أولى، قد يؤدي تراجع مستوى هذا الدعم إلى إعاقة نشر الحجم اللازم من القوات العسكرية، خاصة إذا تطلب تطبيق المشروع زيادة حجم تلك القوات في إحدى مراحل المشروع. كما يمكن أن يفرض، من ناحية أخرى، انسحاباً عسكرياً مبكراً أو خفضاً لحجم القوات العسكرية الخارجية عند مرحلة معينة قبل اكتمال المشروع. كما يمكن أن يؤدي، من ناحية ثالثة، إلى خفض مستوى الدعم الاقتصادي والمالي الموجه لهذا المشروع، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى اختلال مشروع إعادة بناء الدولة ككل(٢).

وعلى الرغم من الأهمية التي توليها النظم والمجتمعات الديمقراطية لنشر «الديمقراطية» في الخارج كقيمة في حد ذاتها، الأمر الذي يمكن معه النظر إلى نشر الديمقراطية في الخارج باعتبارها «سلعة عامة» بالنسبة إلى هيئة الناخبين داخل دولة الاحتلال تبرر توفير الدعم الداخلي للمشروع. إلا أن هذا لا يعد شرطاً كافياً لرضاء هيئة الناخبين أو قبولها لمشروع بناء الدولة في الخارج، فلا بد من وجود علاقة واضحة بين المشروع وتعظيم السلع العامة المباشرة داخل دولة الاحتلال. وتأتي أهمية تلك الملاحظة أنها تفتح الباب أمام أهمية وجود علاقة واضحة بين طبيعة «الناتج النهائي» لمشروع إعادة بناء الدولة (طبيعة النظام السياسي، الهياكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية... إلخ)، من ناحية، والسلع العامة داخل دولة الاحتلال ذاتها.

أما في حالة النظم غير الديمقراطية فإن القيادة السياسية تميل إلى التورط في مشروع إعادة بناء الدولة في الحالات التي يؤدي فيها هذا المشروع إلى زيادة الموارد الاقتصادية التي يمكن تحويلها إلى «سلع خاصة» للشريحة الاجتماعية المحدودة التي يستند إليها النظام. كما أنها تميل إلى التركيز على المصالح المادية الواضحة، وبخاصة تأمين السيطرة على الموارد الاقتصادية، بينما تولي اهتماماً محدوداً بالأهداف القيمية كنشر الديمقراطية.

وإذا كان من اليسير توقع ألّا تنزع دولة الاحتلال ذات النظام غير الديمقراطي إلى بناء نظام ديمقراطي ليبرالي، لتراجع الأهمية النسبية للديمقراطية كقيمة، وتجنباً لظهور معارضة قوية للاحتلال ولحالة الاستغلال الاقتصادي، فإن السؤال الأكثر أهمية يتعلق بمدى إقبال دولة الاحتلال ذات النظام الديمقراطي على بناء نظام سياسي ديمقراطي داخل الدولة المحتلة؛ حيث تثور في هذا السياق

---

(٢) Minxin Pei [et. al.], «Building Nations: The American Experience,» in: Francis Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 2006), p. 68.

وجهتا نظر: الأولى ترى أن دولة الاحتلال الديمقراطية تميل إلى بناء نظام سياسي ديمقراطي، ونظام اقتصادي ليبرالي، استناداً إلى أن هذا النمط هو الأمثل لتعظيم المصالح الوطنية وحماية نطاق السلع العامة وتوسيعها داخل دولة الاحتلال، على المدى البعيد. بينما ترى وجهة النظر الثانية أن بناء نظام ديمقراطي حقيقي يمكن أن يؤدي إلى انتهاج الدولة المحتلة سياسات تتعارض مع مصالح دولة الاحتلال، استناداً إلى ما قد يحدث من تباين في ارتباطات النخب الحاكمة في البلدين، واستناد كل منهما إلى تحالفات داخلية مختلفة، وسعي كل منها إلى توفير «سلع عامة» متباينة، وبخاصة في المجالين الأمني والثقافي. ويثير ذلك أهمية وجود إدراك مشترك بين النخب الحاكمة على الجانبين بشأن التهديدات القائمة على نحو ما سيتم تناوله لاحقاً[٣].

ويذهب آخرون إلى أن التفاوت في مستوى درجة ديمقراطية الأنظمة الجديدة لا يرجع إلى طبيعة نظام دولة الاحتلال بقدر ما يعود إلى تفاوت مستوى التحول الديمقراطي في الدول المحتلة عند بدء الاحتلال. فقد انتهى بروس بوينو دي ميسكويتا وجورج و. داونز ـ استناداً إلى دراسة إمبيريقية مشتركة ـ إلى أن الدول التي شهدت احتلالاً أو تدخلاً عسكرياً من جانب دولة غير ديمقراطية، شهدت عملية التحول الديمقراطي فيها جموداً، أو تراجعاً مقارنةً بتلك التي لم تشهد مثل هذا الاحتلال أو التدخل، وأن هذا التراجع يكون أكثر وضوحاً كلما ارتفع مستوى التحول الديمقراطي أثناء بدء الاحتلال أو التدخل العسكري. ولا يختلف الأمر بالنسبة إلى حالات الاحتلال أو التدخل من جانب دول ديمقراطية، ولكن مستوى التراجع يتوقف على مستوى التحول الديمقراطي في الدولة المحتلة وقت بدء الاحتلال، ففي الحالات التي تكون فيها الدولة المحتلة قد قطعت شوطاً متقدماً على صعيد التحول الديمقراطي، يحدث تراجع في مستوى التحول الديمقراطي، بينما في الحالات متوسطة أو متواضعة الديمقراطية، فإنها إما أنها لم تشهد تغيراً ملحوظاً على مستوى التحول الديمقراطي، أو أنها شهدت بعض الإصلاحات الديمقراطية «الرمزية» أو الشكلية، دون أن تصل إلى مستوى الإصلاحات الهيكلية أو الديمقراطيات الكاملة[٤].

ومن الملاحظات المهمة التي انتهى إليها بروس بوينو دي ميسكويتا وجورج و. داونز أن حالات الاحتلال والتدخل العسكري الأمريكي قد اقترنت بحدوث تحسن أكبر في مؤشرات التحول الديمقراطي مقارنة بحالات التدخل الأخرى لدول ديمقراطية، ومع ذلك فإن هذا لا يعود ـ وفقاً للدراسة نفسها ـ إلى تمايز سياسات التدخل الأمريكي عن غيرها من حالات التدخل الديمقراطي، بقدر ما يعود إلى ميل الولايات المتحدة إلى التدخل العسكري في الدول غير الديمقراطية، حيث تميل إلى إدخال بعض التحولات الديمقراطية الجزئية المحدودة دون إدخال تحولات هيكلية في اتجاه بناء نظام ديمقراطي حقيقي[٥].

---

(٣) De Mesquita and Downs, «Intervention and Democracy,», pp. 633-635.

(٤) لمزيد من التفصيلات، انظر: المصدر نفسه، ص ٦٣٦ ـ ٦٤١.

(٥) المصدر نفسه، ص ٦٤٥ ـ ٦٤٦.

وهكذا، فإن أصحاب هذا الاتجاه يرون أن هامش التغيير المتوقع نتيجة الاحتلال أو التدخل العسكري يتراوح بين جمود عملية التحول الديمقراطي، أو حدوث تراجع في مستوى هذا التحول، أو إدخال بعض الإصلاحات الرمزية ـ على أقصى تقدير ـ دون إدخال إصلاحات جوهرية في اتجاه بناء نظام ديمقراطي حقيقي. التفسير المطروح من جانب هذا الاتجاه أن بناء نظام ديمقراطي حقيقي داخل الدولة المحتلة لا يتوافق مع مصالح دولة الاحتلال. ولا تعد حالة اليابان استثناءً من تلك القاعدة (وفق وجهة النظر تلك)؛ فرغم توافق عدد كبير من الأدبيات حول اعتبار حالة اليابان أحد أهم المشروعات التاريخية الناجحة لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، إلا أن أدبيات عدة تشكك في مدى ديمقراطية النظام السياسي الذي تم بناؤه بعد الحرب العالمية الثانية، وأنه ظل يفتقر إلى العديد من سمات الديمقراطية الليبرالية التي عرفتها أوروبا والولايات المتحدة في ذلك الوقت، وأن اليابان لم تتخلص بعد من العديد من خصوصيات هذا النموذج رغم بعض التحولات المهمة الجارية على هذا الصعيد(٦).

٢ ـ محددات تتعلق بسياسات وخيارات سلطات الاحتلال

وينصرف ذلك إلى طبيعة السياسات والخيارات التي يقوم الاحتلال بتطبيقها خلال مرحلة الاحتلال، ويشمل ذلك درجة صدقية سلطة الاحتلال حول الانسحاب وإعادة السيادة «الكاملة» إلى حكومة وطنية خلال فترة زمنية «محددة»؛ ودرجة التنسيق بين قوى الاحتلال المسؤولة عن عملية إعادة بناء الدولة، والتخطيط الجيد ووضع أولويات واضحة لعملية إعادة بناء الدولة، ومدة الاحتلال، وحجم قوات الاحتلال ومستوى العنف المستخدم، وحجم القوات المسلحة الوطنية المعتمدة من جانب الاحتلال، وطبيعة النظام السياسي المفروض من الخارج، وطبيعة العلاقة بين الدولة المستهدفة ودولة/دول الاحتلال بعد انتهاء الاحتلال.

أ ـ درجة صدقية مشروع الاحتلال حول الانسحاب وإعادة السيادة «الكاملة» إلى حكومة وطنية خلال فترة زمنية «محددة»

كلما تراجعت صدقية سلطات الاحتلال في هذا المجال ـ من وجهة نظر المجتمع الواقع تحت الاحتلال ـ كلما زادت درجة المقاومة المحلية والوطنية للاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة، وزادت، من ثم، التكلفة المادية والبشرية للمشروع، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى إثارة التساؤلات داخل دولة/دول الاحتلال ذاتها حول جدوى هذا الاحتلال، بخاصة إذا تزامن مع طول مدة الاحتلال وارتفاع التكلفة المادية والبشرية عدم حدوث إنجاز محدد على الصعيد الأمني، بمعنى عدم ارتباط مشروع إعادة بناء الدولة بتراجع واضح في مستوى التهديدات الأمنية لدولة/دول الاحتلال ذات

(٦) Shin'ichi Kitaoka, «Japan's Dysfunctional Democracy,» Woodrow Wilson International Center for Scholars, Asia Program Special Report; no. 117 (January 2004), pp. 7-8.

الصلة بالدولة المحتلة. ويطرح أيدلستين أربعة بدائل يمكن أن يتخذها خطاب سلطات الاحتلال للحفاظ على مصداقيته:

(١) إعلان تاريخ محدد للانسحاب. ورغم أن هذا البديل يعني أن هناك تاريخاً محدداً سوف تستعيد فيه الدولة المحتلة سيادتها، إلا أنه قد لا يضمن بالضرورة تحقيق الاستقرار، فقد يؤدي الإعلان عن هذا التاريخ إلى خلق حوافز لدى القوى الداخلية لتأجيل الصراع الداخلي إلى ما بعد انسحاب قوات الاحتلال.

(٢) تبني سلطات الاحتلال نمطاً من الحكم غير المباشر يسمح للقوى الوطنية بالمشاركة في إدارة الاحتلال، على نحو ما حدث في حالة الاحتلال الأمريكي لليابان. ومع أن هذا النمط قد يسهم بالفعل في تأكيد صدقية خطاب سلطات الاحتلال حول الانسحاب، وأنها لا تخطط لوجود دائم، كما قد يسهم في تفعيل استراتيجية كسب عقول الشعب الخاضع للاحتلال، إلا أن هذه الإدراكات قد تقتصر على النخبة المحلية الحاكمة فقط، فقد يسود اعتقاد لدى باقي النخب المعارضة ـ غير الحاكمة ـ أو نسبة كبيرة من المجتمع بأن الحكومة المحلية لا تعدو كونها «دمية» في يد سلطات الاحتلال. ومن ثم، فإن تطبيق الحكم غير المباشر لا يحول بالضرورة دون ظهور مقاومة قوية أو مشروعات بديلة لمشروع الاحتلال. وينتهي أيدلستين إلى أنه لا توجد علاقة مباشرة بين الحكم المباشر أو غير المباشر، وبين تأكيد صدقية سلطات الاحتلال حول الانسحاب؛ فهناك العديد من الحالات التي طبقت فيها سلطات الاحتلال نمطاً من السيطرة والحكم المباشر ومع ذلك نجحت في تأكيد صدقية خطابها حول الانسحاب (حالة الاحتلال الأمريكي للقسم الواقع من ألمانيا تحت الاحتلال الأمريكي).

(٣) ربط الانسحاب «بتعاون» المجتمع الواقع تحت الاحتلال و«توافر شروط معينة». وتأتي أهمية هذه الآلية من أنها تتجنب التداعيات السلبية المحتملة لإعلان موعد مسبق ومحدد للانسحاب، وتخلق حوافز لدى المجتمع والقوى المحلية للتعاون مع سلطات الاحتلال لإنجاز مشروع إعادة بناء الدولة. وتمثل تجربة الاحتلال الدولي لإيطاليا بعد الحرب العالمية الثانية مثالاً مهماً في هذا المجال، حيث اتبعت قوات التحالف الدولي منهجاً تدريجياً للانسحاب من الأقاليم الإيطالية حسب درجة تعاون الشعب الإيطالي، حيث تم الانسحاب من الجنوب أولاً ومنح الإيطاليين سلطة الحكم في تلك الأقاليم، وهو ما أدى إلى توصيل رسالة ذات صدقية حول عزم قوات التحالف الدولي الانسحاب وإعادة السيادة مرة أخرى إلى الشعب الإيطالي. غير أن الإشكالية الأساسية في حالة هذه الآلية تتعلق بمفهوم «تعاون المجتمع الواقع تحت الاحتلال» أو «توافر الشروط المعينة»، حيث تكون قوى الاحتلال هي المسؤول الأول عن تحديد طبيعة ومستوى هذا التعاون، وطبيعة تلك الشروط ومدى تحققها، أو ما يمكن وصفه إجمالاً بالمشروع السياسي والأمني للاحتلال، وهو ما يعني ضمناً ضرورة قبول وتسليم المجتمع الواقع تحت الاحتلال بهذا المشروع ومعايير تحققه على الأرض من وجهة نظر سلطات الاحتلال. ففي الحالة الإيطالية، على

سبيل المثال، انصرف مفهوم «الظروف المناسبة» إلى تعاون المجتمع الإيطالي مع الاحتلال في القضاء على «الفاشية في المجتمع الإيطالي» وغياب المقاومة ضد قوات التحالف.

(٤) تبنّي صيغة الاحتلال الدولي متعدد الأطراف. هذه الصيغة يمكن أن تُكسب دعوى الانسحاب درجة أكبر من الصدقية لما تضفيه على الاحتلال من درجة أكبر من الشرعية، ليس فقط للشعب المحتل، ولكن أيضاً للمجتمع الدولي، الأمر الذي يضعف من تحدي مشروع إعادة بناء الدولة سواء على المستوى الداخلي أو على المستويين الإقليمي والدولي، ويضمن توافر الظروف الداخلية والإقليمية والدولية المشجعة لنجاح هذا المشروع.

غير أنه مع أهمية هذه الصيغة كمدخل لشرعنة مرحلة الاحتلال، إلا أنها لا تمثل بحال من الأحوال شرطاً كافياً لتحقيق هذه الشرعية، كما لا تمثل شرطاً كافياً لنجاح مشروع الاحتلال حتى في حالة توافر هذه الشرعية. فرغم نجاح هذه الصيغة في حالة الاحتلال الدولي لألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، إلا أن تبني صيغة الاحتلال متعدد الأطراف في حالة أفغانستان، وبدرجة أقل في حالة العراق، لم يضمن توافر الشروط الملائمة لنجاح هاتين التجربتين. ويمكن إثارة عدد من الملاحظات المهمة في هذا المجال:

الأولى، أنه يجب التمييز بين مستويات مختلفة لشرعية مشروع الاحتلال وإعادة بناء الدولة؛ إذ يجب التمييز بين الشرعية الداخلية من ناحية، والشرعية الخارجية من ناحية أخرى؛ فصيغة الاحتلال متعدد الأطراف لا تضمن بالضرورة شرعية مشروع الاحتلال على المستوى الداخلي، كما أن الصيغة ذاتها لا تعني بالضرورة شرعية مشروع الاحتلال من جانب دول الجوار التي قد تؤدي دوراً في تحدي أو تعطيل هذا المشروع؛ فصيغة الاحتلال «شبه متعدد الأطراف» للعراق لم تضمن بالضرورة شرعية هذا الاحتلال لدى دول مثل إيران، أو سورية، فالأولى تمثل تحدياً مستقراً نسبياً لهذا المشروع، وأقرب إلى الفاعل الداخلي في العملية السياسية، كما أدّت الثانية دوراً سلبياً في الكثير من الحالات وفقاً لتطورات علاقاتها مع المحتل الرئيس (الولايات المتحدة).

وتنسحب الملاحظة ذاتها على حالة أفغانستان، فالصيغة متعددة الأطراف لم تحل بالضرورة دون محاولة دول مثل باكستان أو إيران من تأدية الدور ذاته حسب تطور علاقات كل منهما بالولايات المتحدة وقوى الاحتلال. كذلك فإن تمتُّع مشروع الاحتلال بالشرعية من جانب حكومات دول الجوار لا يعني بالضرورة تمتُّعه بالشرعية ذاتها من جانب المجتمعات المحلية في هذه الدول، والتي قد تؤدي دوراً قوياً في تحدي مشروع الاحتلال وتعطيله، حيث يبرز هنا موقف جماعة البشتون وطالبان باكستان (في إقليم الحدود الشمالية الغربية) في باكستان، واللذين مثّلا تحدياً مهماً للاحتلال والمشروع الأمريكي في أفغانستان.

الملاحظة الثانية، هي ضرورة التمييز بين صيغة الاحتلال متعدد الأطراف كمدخل لشرعنة مشروع الاحتلال، ومدى شرعية مشروع وأهداف الاحتلال ذاته؛ فصيغة المتعدد الأطراف لا تغني عن شرعية هدف ومبررات الاحتلال ذاته كآلية لهذه الشرعنة. الملاحظة الثالثة، ضرورة التمييز أيضاً

بين تعددية الأطراف في ما يتعلق بالمشاركة في العمليات العسكرية أو الوجود العسكري، من ناحية، والإدارة متعددة الأطراف للاحتلال ومشروعات إعادة بناء الدولة الجارية في ظل الاحتلال من ناحية أخرى، فتعددية أطراف مرحلة العمليات العسكرية قد لا تنسحب بالضرورة على مرحلة إدارة الاحتلال ذاتها أو مرحلة إعادة بناء الدولة بمستوياتها السياسية والاقتصادية، فقد تتسم الأولى بتعددية الأطراف بينما تتسم الثانية بالإدارة الأحادية.

إن شرعية الاحتلال ليست مسألة ستاتيكية، فالاحتلال متعدد الأطراف لا يعني بالضرورة شرعيته من وجهة نظر الشعب المحتل أو الدول الإقليمية، فهناك متغيرات وسيطة عديدة تمثل معايير حاكمة مهمة للحكم على شرعية مشروع الاحتلال.

وحتى في ما يتعلق بالعلاقة بين الصيغة متعددة الأطراف وصدقية الانسحاب، فإن تعددية الأطراف قد لا تعني بالضرورة صدقية خطاب الانسحاب. الافتراض المطروح هنا أن الدول لا تسعى إلى تكوين «إمبراطوريات» متعددة الأطراف، كما أنه يصعب الحفاظ على احتلال متعدد الأطراف بلا نهاية، ومن ثم فإن الصيغة متعددة الأطراف تزيل الشكوك حول «النيات الاستعمارية» لمشروع الاحتلال. غير أن هذا الافتراض ليس صحيحاً على طول الخط، وبخاصة في حالة وجود تفاوت كبير في المصالح والقدرات الاقتصادية والعسكرية للدول المشاركة في الاحتلال، الأمر الذي يستتبعه تفاوت في مدى استعداد وقدرة هذه الدول على الالتزام بمشروع الاحتلال وتحمل التكاليف الناجمة عنه؛ فوجود مثل هذا التفاوت قد يدفع ببعض الدول المشاركة إلى الانسحاب قبل اكتمال المشروع. كما قد تصر الدولة الأكبر ـ صاحبة المشروع ـ على عدم الانسحاب إذا رأت أن من مصلحتها الاستمرار في الاحتلال. ومن ثم، يمكن القول إن ارتباط الاحتلال متعدد الأطراف بخطاب ذي صدقية مقبولة حول الانسحاب يرتبط بوجود درجة من التقارب في المصالح والقدرات الاقتصادية والعسكرية للدول المحتلة. ويرتبط بهذه النقطة درجة التنسيق بين الدول المحتلة، فالصيغة متعددة الأطراف قد تخلق صعوبات في التنسيق بين الدول المحتلة، سواء في ما يتعلق بتحديد قائمة الأهداف الأساسية لمشروع الاحتلال، وطبيعة المخرج النهائي (على المستويات السياسية والأمنية والاقتصادية)، أو في ما يتعلق بدرجة المزج بين الأدوات السياسية والاقتصادية والعسكرية لتحقيق هذه الأهداف، وتوزيع المسؤوليات والأعباء (الاقتصادية والعسكرية)... إلخ. إن غياب درجة كافية من التوافق والتنسيق بين الدول المحتلة حول هذه المسائل قد يؤدي إلى تعقيد إدارة مشروع الاحتلال، ومن ثم مضاعفة تكاليفه السياسية والأمنية، وربما فشله في النهاية.

أخيراً، فإن شرعية مشروع الاحتلال في ظل الصيغة متعددة الأطراف لا تزال ترتبط من وجهة نظر العديد من الدول بطبيعة وحجم مشاركة الأمم المتحدة كطرف رئيس في إدارة مشروع الاحتلال.

وتؤكد النتائج التي وصل إليها أيدلستين عدم وجود علاقة قوية بين تجارب الاحتلال متعددة الأطراف ونجاح مشروع الاحتلال، فمن بين ٩ حالات احتلال متعدد الأطراف كانت هناك ٤ حالات ناجحة، و٣ حالات فاشلة، وحالتان جمعتا بين مؤشرات للنجاح وأخرى للفشل، الأمر

الذي يعني أن صيغة الاحتلال متعدد الأطراف لا تمثل شرطاً كافياً لنجاح مشروع الاحتلال. ولكن هذا لا يعني أيضاً أن صيغة الاحتلال الأحادي تمثل الصيغة الأكثر قدرة على توفير شروط نجاح مشروع الاحتلال، فمن بين ١٥ حالة احتلال أحادي، كانت هناك ١٠ حالات فاشلة، وحالتان مختلطتا النتائج، مقابل تجربتين فقط ناجحتين.

وإجمالاً يمكن القول في ما يتعلق بالعلاقة بين صدقية خطاب الانسحاب ونجاح مشروع الاحتلال، إنه من بين ٦ حالات تمتع فيها خطاب الانسحاب بصدقية مرتفعة، كانت هناك ٤ حالات ناجحة وحالة فشل واحدة، وأخرى مختلطة. ومن بين ٦ حالات كانت درجة صدقية هذا الخطاب متوسطة، كانت هناك ٣ حالات ناجحة وحالتان فاشلتان وحالة مختلطة، ومن بين ١٢ حالة اتسمت فيها صدقية هذا الخطاب بالانخفاض فقد تراوحت جميعها بين ١٠ حالات فاشلة وحالتين مختلطتين (انظر الجدول الرقم (١ ـ ١)).

الجدول الرقم (١ ـ ١)

العلاقة بين صدقية الانسحاب ونجاح مشروع الاحتلال

درجة صدقية التزام قوات الاحتلال بالانسحاب	نتيجة الاحتلال		
	ناجح	مختلط	فاشل
مرتفعة	٤	١	١
متوسطة	٣	١	٢
منخفضة	٠	٢	١٠

المصدر: David M. Edelstein, «Occupational Hazards: Why Military Occupations Succeed or Fail,» *International Security*, vol. 29, no. 1 (Summer 2004), p. 75.

ب ـ درجة التنسيق بين قوى الاحتلال المسؤولة عن عملية إعادة بناء الدولة

لا يقل عامل التنسيق بين الأطراف المشاركة في مشروع إعادة بناء الدولة أهمية عن باقي المحددات. وذلك لأكثر من عامل. يتعلق العامل الأول بطبيعة عملية إعادة بناء الدولة نفسها، والتي أصبحت على درجة كبيرة من التعقد إلى الحد الذي يفرض بدوره درجة كبيرة من التنسيق بين الأطراف المشاركة في العملية، وبخاصة في حالة وجود نوع من تقسيم العمل أو توزيع الأدوار بين هذه الأطراف.

أما العامل الثاني فيتعلق بتعدد الأطراف المشاركة في مشروعات إعادة بناء الدولة في المرحلة الراهنة، بدءاً من الدول الكبرى (الولايات المتحدة، بريطانيا، الناتو، منظمة الأمن والتعاون الأوروبي،

الاتحاد الأوروبي)، والقوى الإقليمية، بالإضافة إلى المؤسسات الدولية، فضلاً عن المنظمات غير الحكومية وشركات الأمن الخاصة. حتى في الحالات التي قامت فيها تلك العملية على هيمنة طرف دولي، فإنه لا يمكن استبعاد أدوار باقي الفاعلين الدوليين.

ويتعلق العامل الثالث بتكلفة عملية بناء/إعادة بناء الدولة والتي يصعب على طرف واحد تحملها بمفرده، الأمر الذي يفرض، أولاً، تعدد الأطراف المشاركة في تلك العملية، ويفرض، ثانياً، التنسيق بين هذه الأطراف.

وترجع صعوبة عملية التنسيق إلى تباين رؤى الفاعلين المشاركين في عملية إعادة بناء الدولة؛ فرغم توافق المشاركين في تلك العملية حول أهدافها النهائية، إلا أنه غالباً ما تظهر على السطح تباينات قوية بين المشاركين حول المناهج والسياسات، والجداول الزمنية لتحقيق هذه الأهداف. ولا يقتصر هذا التباين بين الفاعلين فقط، ولكنه قد يظهر بين الأجهزة والوزارات المختلفة على مستوى الفاعل الواحد. فعلى سبيل المثال، قد ينشأ خلاف كبير بين وزارتي الخارجية والدفاع داخل الدولة الواحدة، حيث يكون لكل جهة رؤيتها الخاصة لسياسات إعادة بناء الدولة.

ومن ثم، يجب التمييز بين مستويين للتنسيق، **الأول** هو التنسيق الجيد بين الأطراف الدولية، الحكومية وغير الحكومية (الدول، المنظمات الحكومية الدولية، المنظمات غير الحكومية) المشاركة في عملية إعادة بناء الدولة؛ فيما ينصرف المستوى **الثاني** إلى التنسيق بين الوزارات والأجهزة الحكومية المختلفة على مستوى الفاعل الدولي الواحد. وتثور في هذا الإطار أهمية التنسيق الجيد وتوزيع الأدوار الواضح بين وزارات الدفاع، والخارجية، والمالية، والهيئات المسؤولة عن تقديم مساعدات التنمية.

ومن الأمثلة البارزة على غياب وضعف التنسيق حالة التدخل الدولي في الصومال في سنة ١٩٩٣، حيث أدى وجود هيكلين متمايزين للقيادة والإدارة، ممثلَين في الأمم المتحدة، التي أُسند إليها رسمياً مسؤولية المشروع، والولايات المتحدة التي تولت مسؤولية تطبيق المشروع على الأرض من الناحية الفعلية، أدى هذا إلى توتر العلاقة بين الطرفين، وإجهاض المشروع(٧).

وبشكل عام، هناك درجات مختلفة للتنسيق؛ فالتنسيق الجيد وفق البعض ينصرف إلى مجرد إيجاد حالة من التوافق بين الفاعلين على المبادئ العامة التي تحكم عملية إعادة بناء الدولة، ووجود نظام للتشارك في المعلومات ذات الصلة بتلك العملية أقرب إلى نموذج «الشبكة» (Network). بينما ينصرف التنسيق وفق البعض الآخر إلى بناء «إطار هيراركي» (Hierarchical Arrangement) أو نوع من «المركزية الوظيفية» (Functional Centralization)، بمعنى إيجاد هيئة مركزية تقوم على تطبيق سياسات إعادة بناء الدولة.

---

(٧) Michele A. Flournoy, «Nation Building: Leassons Learned and Unlearned,» in: Francis Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 2006), p. 89.

وواقع الأمر، أن لكل نمط من هذين النمطين سلبياته، فالتنسيق القائم على التشارك في المبادئ والمعلومات لا يضمن تجاوز الخلافات والتباينات القائمة بين الأطراف، بدءاً من الهدف العام إلى السياسات، والأولويات، والجداول الزمنية، فالأمر قد يتطلب وجود قوة ما قائدة (من خلال منظمة أو دولة أو عدد محدود من الدول)، ونظام محدد لاتجاه تدفق المعلومات وفرض سلم معين للأولويات، والتأكد من سير عملية إعادة بناء الدولة وفقاً لأهداف محددة، أو أن السياسات المطبقة تسير في الاتجاه السليم وتعمل بشكل متكامل يضمن تحقيق الأهداف المشتركة. وعلى العكس، فإن نمط التنسيق القائم على «الإطار الهيراركي» أو «المركزية الوظيفية» قد يؤدي إلى تقييد حركة الأطراف المشاركة، وقطع الطريق أمام ابتكار سياسات تتوافق مع الواقع الفعلي على الأرض، كما قد تضفي على عملية صنع القرار درجة من الجمود وعدم المرونة، وتجاهل الرؤى المختلفة لسياسات بناء الدولة لصالح رؤية مركزية. وتتضح عدم ملاءمة هذا النمط في العديد من الحالات بالنظر إلى الطبيعة المعقدة لعملية إعادة بناء الدولة، من ناحية، والبيئة التي تجري فيها تلك العملية من ناحية أخرى، خاصة ما تتسم به هذه البيئة من هشاشة الأوضاع الأمنية وقابليتها لانتشار العنف. هذه العوامل تؤدي إلى اتسام نموذج التنسيق الهيراركي بدرجة كبيرة من عدم المرونة، وضعف الاستجابة السريعة للتحديات الطارئة في ظل بيئة يصعب فيها التنبؤ بردود فعل المجتمع المحلي لسياسات إعادة بناء الدولة[٨].

وهكذا، فإن إدارة فاعلة لعملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال تحتاج إلى نموذج للتنسيق يجمع بين «الشبكة»، على نحو يضمن التشارك في المعلومات والمرونة الكافية لتلك العملية، وبعض عناصر الإطار الهيراركي، على نحو يضمن وجود درجة من الانضباط الداخلي. ومع ذلك، تنبغي الإشارة إلى أن حل مشكلة التنسيق بين الفاعلين المشاركين في عملية بناء الدولة لا يعني حل مشكلات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. ولكن حل مشكلة التنسيق يوفر مناخاً إيجابياً مشجعاً على التعامل مع المشكلات الجوهرية.

إضافة إلى التنسيق على مستوى الفاعلين، فإن الإدارة الناجحة لعملية إعادة بناء الدولة تتطلب أيضاً تنسيقاً قطاعياً، بمعنى التنسيق بين العمليات ذات الطبيعة العسكرية القتالية، من ناحية، والعمليات المدنية غير العسكرية: السياسية، الاقتصادية، الثقافية، الاجتماعية، بخاصة بعد انتهاء العمليات العسكرية. وتشير التحليلات المستندة إلى الخبرات السابقة إلى أنه بمجرد انتهاء العمليات العسكرية الرئيسية لا بد أن تنتقل مسؤولية إدارة عملية إعادة بناء الدولة من القيادة العسكرية إلى قيادة مدنية، تكون مسؤولة عن تنفيذ الأهداف الاستراتيجية وخطط إعادة بناء الدولة. ولا يعني ذلك مسؤولية القيادة المدنية عن العمليات العسكرية، التي قد تتم في بعض الحالات

(٨) Roland Paris and Timothy D. Sisk, «Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding,» in: Roland Paris and Timothy D. Sisk, «Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding,» Research Partnership on Postwar Statebuilding, International Peace Academy (November 2007), pp. 61-63, <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/IPA.pdf>.

بالتزامن مع العمليات والأنشطة المدنية، إلا أنه لا بد من أن يتم ذلك في إطار من التنسيق الكامل بين الجانبين، وفي إطار من تبعية الجانبين، المدني والعسكري للقيادة السياسية، كأن ترفع التقارير العسكرية في النهاية إلى القيادة السياسية للبلاد عبر وزارة الدفاع، بجانب وجود هيئة مركزية مسؤولة عن التنسيق بين الجانبين في حالة تعارض الرؤى والمصالح(٩).

ج ـ التخطيط الجيد ووضع أولويات واضحة لعملية إعادة بناء الدولة

تنصرف عملية التخطيط الجيد لإعادة بناء الدولة إلى مستويين، الأول وجود تخطيط لعملية إعادة بناء الدولة يسبق بدء الاحتلال، يتضمن إجابات محددة بشأن التحديات المتوقعة لتلك العملية. المستوى الثاني هو ضرورة مشاركة مختلف الأجهزة السياسية والعسكرية والسياسية والاقتصادية في وضع وصياغة هذه الخطط، بشكل لا يختزل عملية إعادة بناء الدولة في البعد العسكري فقط، أو السياسي فقط، أو الاقتصادي فقط؛ ما يعني ضرورة مشاركة الأجهزة السياسية والاقتصادية جنباً إلى جنب مع الأجهزة العسكرية. المستوى الثالث هو ضرورة تمتع هذه الخطط بالمرونة الكافية، بشكل يضمن فعاليتها وقابليتها للتطبيق(١٠). وتقدم حالة اليابان ـ على نحو ما سيتم تناوله بالتفصيل ـ نموذجاً مثالياً للتخطيط الجيد لإعادة بناء الدولة بالمقارنة بمعظم الحالات السابقة والجارية، فقد بدأت عملية التخطيط تلك بعد دخول الولايات المتحدة الحرب العالمية الثانية ببضعة أشهر، شاركت فيها مختلف أجهزة صنع القرار بجانب المتخصصين، حاولوا خلالها تقديم سياسات وبدائل واضحة للتعامل مع التحديات التي يتوقع أن تواجهها عملية إعادة بناء اليابان بأبعادها المختلفة.

د ـ مدة الاحتلال

الفرضية المطروحة هنا أن مشروعات إعادة بناء الدولة التي يجري تنفيذها خلال فترة معقولة من الوجود العسكري المباشر للطرف الخارجي تحظى بفرص أعلى من النجاح. والتفسيرات المطروحة هنا أن سلطات الاحتلال تكوّن خبرة ومعرفة أكثر وضوحاً بخريطة القوى السياسية، ومصادر التهديد الحقيقية والمحتملة للنظام السياسي الجديد، كما أن هذا الوجود يضمن تحقيق درجة من التوازن بين القوى السياسية، ويمثل قوة ردع مهمة للقوى ذات التوجهات العدائية للنظام السياسي الجديد، ويحول دون انتكاس هذا النظام على الأقل في المراحل الأولى التي يعاني فيها الأخير عدم الشرعية وضعف القدرة على القيام بوظائفه السياسية والاقتصادية والأمنية(١١).

غير أن هذا الوجود يجب أن يكون مؤقتاً، وهنا يُطرح تساؤل مهم حول المدة الزمنية الأمثل للاحتلال. يعود منشأ هذه المعضلة إلى ضرورة بحث قوات الاحتلال عن النقطة الزمنية الحرجة

---

(٩) Flournoy, Ibid., pp. 89-90.

(١٠) Pei [et. al.], «Building Nations: The American Experience,» pp. 65 and 82-83.

(١١) Andrew J. Enterline and J. Michael Greig, «Perfect Storms?: Political Instability in Imposed Polities and the Future of Iraq and Afghanistan,» *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, no. 6 (December 2008), pp. 886-887.

التي يجب عندها الانسحاب ونقل السيادة إلى الشعب المحتل. هذه النقطة الحرجة يجب تحديدها في ضوء اعتبارين أساسيين، **الأول** أن يتم اكتمال مشروع بناء/إعادة بناء الدولة موضوع الاحتلال قبل تصاعد المقاومة الوطنية للمشروع وقبل وصولها إلى الحد الحرج الذي قد يضطر الاحتلال إلى الانسحاب قبل اكتمال المهمة. الاعتبار الثاني ألّا يكون الانسحاب مبكراً ـ حتى في حالة اكتمال عملية التسوية السياسية الداخلية ـ إلى الحد الذي قد يؤدي إلى عودة العنف والاضطرابات مرة أخرى أو انتكاس التسوية السياسية التي تم إرساؤها بعد الحرب.

إن طول فترة الاحتلال قد يؤدي إلى نجاح سلطة الاحتلال في تحقيق الاستقرار وغياب العنف الداخلي، ولكنه قد يؤدي في الوقت ذاته إلى تراجع صدقية خطاب الاحتلال حول الانسحاب، ومن ثم اتساع نطاق الشكوك حول نيات الاحتلال في إعادة السيادة إلى الشعب المحتل، الأمر الذي قد يؤدي إلى تصاعد التيار الوطني الرافض لمشروع الاحتلال، على نحو قد يؤدي إلى اضطرار قوات الاحتلال إلى الانسحاب قبل اكتمال مشروع بناء/إعادة بناء الدولة. أيضاً، فإن الانسحاب المبكر قد يؤدي إلى عدم ظهور التيار الوطني الرافض لمشروع بناء/إعادة بناء الدولة، ولكنه قد يؤدي في الوقت ذاته إلى انتكاس العملية السياسية وعودة الحرب الأهلية (الطائفية، أو العرقية) قبل استقرار التسوية السياسية التي أرسيت في ظل الاحتلال[١٢].

هـ ـ حجم قوات الاحتلال ومستوى العنف المستخدم

ويمكن تصور أربعة أنماط حسب طريقة جمع دولة الاحتلال بين هذين المتغيرين. **الأول** هو الاعتماد على قوات كبيرة ذات صلاحيات واسعة في استخدام القوة، ففي بعض الحالات قد يحتاج الاحتلال إلى عدد كبير من القوات ذات صلاحيات في الاستخدام الموسع للعنف، بهدف إنهاء الصراع الداخلي وضمان التوازن بين أطراف الصراع، أو للقضاء على مصادر التهديد الداخلية، ولكن هذا النمط قد يؤدي إلى تسريع ظهور المقاومة الداخلية للاحتلال.

النمط الثاني هو الاعتماد على حجم محدود من قوات الاحتلال ذات الصلاحيات المحدودة في استخدام العنف. هذا النمط قد يؤخر ظهور المقاومة الداخلية للاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة ولكنها قد تؤخر أيضاً عملية بناء الدولة بما في ذلك إمكان عودة الصراع الداخلي مرة أخرى أو بناء توازن هش سرعان ما ينهار بمجرد انسحاب قوات الاحتلال.

النمط الثالث هو الاعتماد على قوات احتلال كبيرة ذات صلاحيات محدودة في استخدام العنف. هذا النمط قد يكون مفيداً في تدريب وبناء الجيش الوطني للقيام بمهام التدخل في إدارة الصراعات الداخلية وفرض التوازن بين أطراف الصراع، ولكنه قد لا يكون مفيداً في حالة عدم فعالية الجيش الوطني.

(١٢) David M. Edelstein, «Foreign Military Forces and State-building: The Dilemmas of Providing Security in Post-Conflict Environments,» in: Paris and Sisk, «Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding,» pp. 4-6.

النمط الرابع هو الاعتماد على عدد محدود من قوات الاحتلال ذات الصلاحيات الواسعة في استخدام العنف، ولكن نجاح هذا النمط يعتمد على مدى فعالية قوات الاحتلال وقدرتها على الاستخدام الكفء للقوة وتطبيق استراتيجية فعالة في مكافحة التمرد.

ومن ثم، فإن التحدي الذي يواجه سلطات الاحتلال هنا هو تحدٍ ذو بعدين، الأول يتعلق بكيفية الوصول بقوات الاحتلال إلى الحجم الأمثل الذي يضمن السيطرة على العنف داخل مختلف أقاليم الدولة المحتلة، مع الحفاظ في الوقت ذاته على بقاء تكاليف الاحتلال ضمن المستويات المقبولة، ودون أن يؤدي ذلك إلى تطوير اتجاهات سلبية لدى قطاعات كبيرة من الشعب المحتل إزاء قوات الاحتلال. أما البعد الثاني فيتعلق بالمستوى الأمثل من العنف الذي يضمن فعالية مواجهة عمليات التمرد، من غير أن يؤدي في الوقت ذاته إلى ظهور المقاومة الوطنية. ويعتمد المستوى الأمثل في كلا الحالتين على عوامل عدة، منها حجم الدولة المحتلة، وعدد السكان، ومستوى الصراع، وطبيعة أطراف الصراع ومستوى التسليح، وطبيعة التهديدات الأمنية، ومدى نجاح قوات الاحتلال في إحراز تقدم على صعيد بناء/إعادة بناء الدولة. ولا يمكن تحديد المستويات المثلى لحجم قوات الاحتلال ومستوى العنف المستخدم بمعزل عن معضلة الوقت، وذلك بالنظر إلى العلاقة القوية بين المتغيرات الثلاثة، فإعطاء أولوية أكبر لتجنب معضلة الوقت قد يعني التوسع في حجم قوات الاحتلال ومستوى العنف المستخدم. والعكس صحيح، فاعتماد مستوى أقل من قوات الاحتلال والعنف المستخدم قد يجنب قوات الاحتلال تصاعد التوجهات العدائية، ولكن هذا قد يعني الحاجة إلى بقاء الاحتلال فترة طويلة، كما قد يعني صعوبات في إدارة عملية بناء/إعادة بناء الدولة بمختلف مكوناتها. ويوضح الإطار الرقم (١ ـ ١) أنماط التفاعل المحتملة بين حجم قوات الاحتلال، ومستوى العنف المستخدم، وعلاقتهما بمعضلة الوقت، وتداعيات ذلك بالنسبة لعملية بناء/إعادة بناء الدولة.

يعتمد مستوى العنف أيضاً على عامل آخر ذي صلة بسياسات الاحتلال يتعلق بمستوى تسليح الدولة المعاد بناؤها، بمعنى هل تتضمن عملية إعادة بناء الدولة السماح للدولة الجديدة بالتسليح وبناء جيش وطني وشرطة وطنية؟ ورغم أن بعض التحليلات تذهب إلى أن السماح للدولة المعاد بناؤها بالتسليح قد يؤدي إلى ارتباط عملية إعادة بناء الدولة بمستوى أعلى من العنف وعدم الاستقرار، إلا أن تضمين عملية بناء الدولة السماح ببناء جيش وطني وشرطة وطنية يساهم في زيادة القدرات والفعالية المؤسسية للنظام السياسي الجديد والدولة، وزيادة قدرة النظام على القيام بوظائفه الأمنية بفعالية، وردع القوى الداخلية الرافضة للنظام الجديد(١٣). إن الأمر يعتمد في التحليل الأخير على حجم وطبيعة المؤسستين العسكرية والأمنية، وعلاقتهما بأطراف الصراع الداخلي، والمسافة التي تأخذها هاتان المؤسستان من هذه الأطراف.

(١٣) Enterline and Greig, Ibid., p. 889.

ومع أهمية القوات المسلحة والعمليات العسكرية وما يرتبط بها من أهمية تطوير استراتيجية محددة لاستخدام العنف، إلا أنه لا يمكن الاعتماد على القوات العسكرية بشكل كامل في عملية إعادة بناء الدولة، لأهمية الأبعاد السياسية والاقتصادية في تلك العملية (إعادة الإعمار، وضع الدستور، وضع القوانين الجديدة، وضع سجلات الناخبين، الإشراف على الانتخابات... إلخ) والتي تتطلب مهارات لا تتوافر في القوات المسلحة، الأمر الذي يتطلب الاعتماد على قوات مدنية. ويعني ذلك ضرورة الموازنة بين حجم القوات العسكرية والقوات المدنية، حسب المراحل التي تمر بها عملية إعادة بناء الدولة وحجم المهام غير العسكرية وحجم التحديات الأمنية في كل مرحلة، كما تقتضي التنسيق بين هذه القوات، على نحو ما أشير إليه سابقاً(١٤).

و ـ حجم القوات المسلحة الوطنية

يرتبط بالمتغير السابق متغير آخر وهو مدى قبول سلطات الاحتلال باحتفاظ الدولة المحتلة أو النظام الجديد بجيش وطني أو أجهزة شرطة، وحجم هذه القوات ومستوى وطبيعة تسليحها، وطبيعة الدور الذي تقوم به في فرض النظام الجديد وتطبيق سياسات إعادة بناء الدولة. ويعتمد قرار سلطات الاحتلال بشأن هذه المسائل على عوامل عدة، منها حجم السكان، وطبيعة التركيبة العرقية والدينية، ومستوى القبول الداخلي بالمشروع الخارجي. وقد انتهت دراسة أندرو إنترلين ومايكل جريج (تموز/يوليو ٢٠٠٨) إلى أنه لا توجد علاقة خطية ذات اتجاه واحد بين حجم القوات العسكرية الوطنية ومستوى العنف والتحديات السياسية التي يواجهها المشروع الخارجي، ففي المراحل الأولى من بدء تطبيق المشروع، وعند المستويات المنخفضة نسبياً من حجم قوات الجيش، لوحظ وجود علاقة عكسية بين المتغيرين، حيث أدت زيادة حجم القوات المسلحة الوطنية إلى ارتفاع مستوى العنف والتحديات السياسية الداخلية(١٥).

ز ـ طبيعة النظام السياسي المفروض من الخارج

(١) درجة ديمقراطية النظام السياسي المفروض من قبل سلطات الاحتلال: الافتراض المطروح هنا أنه كلما زادت درجة ديمقراطية النظام السياسي المفروض من الخارج كلما زادت قدرة هذا النظام على البقاء والفعالية، الأمر الذي ينعكس إيجاباً على عملية إعادة بناء الدولة، وأن بناء نظام ديمقراطي «كامل»، بصرف النظر عن طبيعة المجتمع الواقع تحت الاحتلال أو مستوى التعددية السائدة، كلما تراجعت احتمالات ظهور التحديات السياسية والأمنية التي تواجه مشروع إعادة بناء الدولة. التفسيرات المطروحة هنا أن النظام الديمقراطي هو الأكثر قدرة على استيعاب وتمثيل القوى والفاعلين السياسيين الجدد، وبخاصة في حالة المجتمعات المتعددة عرقياً أو دينياً(١٦).

---

(١٤) Flournoy, «Nation Building: Leassons Learned and Unlearned,» pp. 92-93.

(١٥) Enterline and Greig, Ibid., pp. 900-902.

(١٦) المصدر نفسه، ص ٨٨٧.

الإطار الرقم (١ ـ ١)

أنماط التدخل الدولي حسب حجم قوات الاحتلال ودرجة استخدام العنف في عملية بناء/إعادة بناء الدولة

		درجة استخدام العنف من جانب قوات الاحتلال	
حجم قوات الاحتلال	قوات محدودة	الاستخدام المحدود للعنف	الاستخدام الموسع للعنف
		الميزات: تأخر ظهور المقاومة الوطنية الرافضة للاحتلال ولمشروع بناء/إعادة بناء الدولة. **السلبيات:** قد تستطيع قوات الاحتلال التدخل لمواجهة أزمات صغيرة ومحددة، ولكن قد يصعب عليها تحقيق أهداف طموحة. بناء توازن هش قد ينهار بمجرد الانسحاب. **تأثير ذلك في معضلة الوقت:** إمكانية البقاء فترة طويلة بتكلفة مقبولة، ولكن بلا نتائج كبيرة على المستويين السياسي والأمني.	**الميزات:** فعالية أكبر في مكافحة التمرد. **السلبيات:** صعوبة فرض الأمن على نطاق واسع، صعوبة السيطرة على التفاعلات الصراعية في جميع الأقاليم. **تأثير ذلك في معضلة الوقت:** تجعل دولة الاحتلال أكثر عرضة للتعرض لمعضلة الوقت، بسبب احتمالات ظهور المقاومة المحلية نتيجة استخدام العنف.
	قوات كبيرة	**الميزات:** فرصة أكبر للتركيز على عمليات بناء وتدريب القوات الوطنية (الجيش، الشرطة). **السلبيات:** صعوبة في فرض الاستقرار والتوازن الداخلي. عدم القدرة على المواجهة الفاعلة للتحديات الأمنية الداخلية. **تأثير ذلك في معضلة الوقت:** الحجم الكبير لقوات الاحتلال وتواضع الإنجازات السياسية والأمنية قد يؤدي إلى ظهور المقاومة الوطنية وتعجيل ظهور معضلة الوقت.	**الميزات:** فرصة أكبر للسيطرة الكاملة على مختلف الأقاليم. **السلبيات:** ارتفاع تكلفة الاحتلال. احتمال أكبر لظهور المقاومة المحلية. **تأثير ذلك في معضلة الوقت:** احتمال أكبر لظهور معضلة الوقت، داخل المحتلة ودولة/دول الاحتلال.

المصدر: David M. Edelstein, «Foreign Military Forces and State-building: The Dilemmas of Providing Security in Post-Conflict Environments,» in: Roland Paris and Timothy D. Sisk, «Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding,» Research Partnership on Postwar Statebuilding, International Peace Academy (November 2007), p. 19, <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/IPA.pdf>.

وهناك العديد من الدراسات الإمبيريقية التي تؤكد صحة هذه الفرضية، فقد انتهى أندرو إنترلين، ومايكل جريج في دراستهما حول تاريخ النظم الديمقراطية المفروضة من الخارج (٢٠٠٨) إلى أن نجاح سلطات الاحتلال في تأسيس نظام سياسي ديمقراطي قوي ومتماسك، يسهم في بقاء هذا النظام فترات زمنية أطول بالمقارنة بحالات الديمقراطيات الهشة. وقد اعتمد إنترلين وجريج في هذا الإطار على مؤشر «DEMAUT» لقاعدة بيانات «Polity IIId» لتحديد مستوى ديمقراطية النظام السياسي، والذي يعطي لكل حالة تقييماً يتراوح بين (-١٠) ليشير إلى حالة أوتوقراطية أو تسلطية كاملة، و(+١٠) ليشير إلى ديمقراطية كاملة، حيث تم في هذا الإطار تصنيف عيّنة الدراسة حسب تقييم كل حالة، بدءاً من الديمقراطيات الضعيفة أو غير الكاملة، والتي تحصل على تقييم يتراوح بين +١ حتى أقل من +٧، بينما تصنف الديمقراطيات التي تحصل على تقييم يزيد على +٧ على أنها ديمقراطيات قوية، انتهاء بالديمقراطيات القوية المتماسكة أو الديمقراطيات الكاملة التي تحصل على تقييم +١٠ (انظر الجدول الرقم (١ ـ ٤).

وقد انتهت الدراسة إلى أن حالات الديمقراطيات الضعيفة وغير المتماسكة والتي حصلت على تقييمات متواضعة في سنة البداية شهدت انتكاسات خلال فترات زمنية محدودة، بينما استطاعت الديمقراطيات القوية التي حصلت على تقييمات مرتفعة نسبياً في سنة البداية البقاء والاستمرار فترات زمنية أطول. وبشكل عام، انتهت الدراسة إلى أن الديمقراطيات المفروضة من الخارج تواجه تحديات خطيرة خلال السنوات الأولى من تأسيسها، وأن الحالات التي تستطيع تجاوز هذه المرحلة يكون لديها قدرة أكبر على الاستمرار، فقد استطاع ٧٠ بالمئة فقط من الدول الثلاث والأربعين عينة الدراسة البقاء حتى السنة العاشرة لتأسيسها، بينما انهار نحو ٣٠ بالمئة منها قبل ذلك التاريخ. وقد تراجع معدل الانتكاس بين الحالات التي نجحت في الاستمرار بعد السنوات العشر الأولى، حيث استغرق الأمر ٤٠ عاماً إضافية حتى تنهار ٣٠ بالمئة أخرى منها، فبحلول السنة الخمسين بلغ معدل بقاء النظم الديمقراطية المفروضة من الخارج ٤٠ بالمئة، بينما انهار ٦٠ بالمئة من إجمالي دول العيّنة (انظر الشكل الرقم ١ ـ ١)[(١٧)].

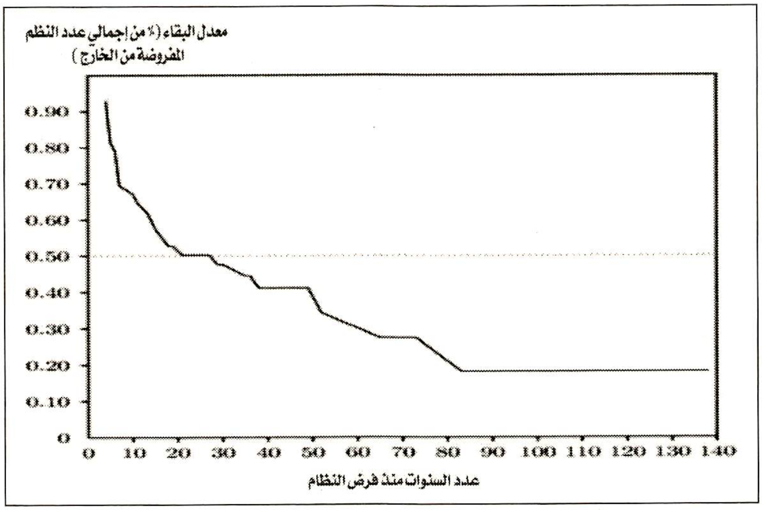
تزداد احتمالات انتكاس الديمقراطيات المفروضة من الخارج بين الديمقراطيات غير المتماسكة، أو غير المكتملة، التي تجمع بين مظاهر النظم الديمقراطية والأوتوقراطية (Inconsistent Regimes). فبينما انهار خلال السنوات العشر الأولى ٢٨ بالمئة فقط من الديمقراطيات القوية مقابل نجاح ٧٢ بالمئة منها في تجاوز تحديات تلك المرحلة، فقد انهار ٣٩ بالمئة من الديمقراطيات الضعيفة خلال الفترة ذاتها مقابل استمرار ٦١ بالمئة. وبينما استطاع ٥٥ بالمئة من الديمقراطيات القوية الاستمرار من دون أي انتكاسات بعد السنة الثامنة عشرة من تأسيسها، فقد نجحت ١٦ بالمئة

(١٧) Andrew J. Enterline and J. Michael Greig, «Against All Odds?: The History of Imposed Democracy and the Future of Iraq and Afghanistan,» University of North Texas System, Department of Political Science, pp. 14 and 43, <http://www.psci.unt.edu/enterline/against-all-odds-v5.pdf>, (accessed on: 7 August 2011).

فقط من الديمقراطيات الضعيفة في البقاء بحلول السنة الثانية والخمسين من تأسيسها (انظر الشكل الرقم (١ ـ ٢)[١٨].

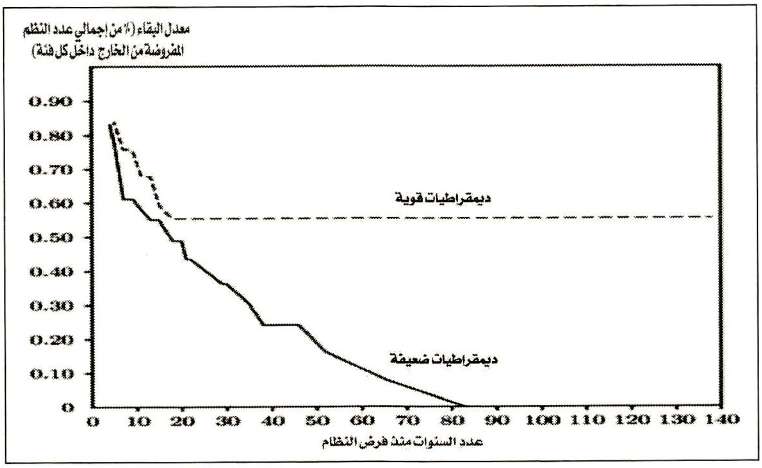
الشكل الرقم (١ ـ ١)

قدرة الديمقراطيات المفروضة من الخارج على البقاء (خلال الفترة ١٨٠٠ ـ ١٩٩٤)



الشكل الرقم (١ ـ ٢)

قدرة الديمقراطيات المفروضة من الخارج على البقاء حسب درجة ديمقراطية النظام خلال الفترة (١٨٠٠ ـ ١٩٩٤)



(١٨) المصدر نفسه، ص ١٥ و٤٤.

وكما يتضح من بيانات الجدول الرقم (١ ـ ٤)، فإن معظم الديمقراطيات التي حصلت في سنة البداية على تقييم سبع درجات أو أكثر استمرت فترات طويلة نسبياً. ويرجع التفاوت النسبي بينها إلى دور المتغيرات الأخرى (درجة التشابه القومي والديني، التنمية الاقتصادية).

إن الاستنتاج المهم ذا الدلالة هنا، أنه كلما نجحت سلطات الاحتلال في بناء نظام ديمقراطي قوي ومنسجم داخلياً، يبتعد عن الجمع بين مظاهر النظم الديمقراطية والأوتوقراطية، كلما نجح هذا النظام في تجاوز التحديات المرتبطة بالمرحلة الأولى من تأسيسه، وكلما زادت قدرته على البقاء والفعالية، ومن ثم نجاح مشروع إعادة بناء الدولة.

غير أنه تظل هناك وجهة نظر أخرى، لا يمكن التقليل من أهميتها، ترى أن المسألة لا ترتبط بمدى ديمقراطية النظام السياسي المفروض من الخارج بقدر ما ترتبط بمدى نجاح سلطات الاحتلال في بناء مؤسسات دولة قوية، بمعنى أنه كلما نجحت سلطات الاحتلال في بناء مؤسسات سياسية قوية كلما زادت فرص نجاح إعادة بناء الدولة وتراجعت احتمالات ظهور التحديات السياسية التي تواجه هذا المشروع. والتفسير المطروح هنا هو أن مدى نجاح مشروع إعادة بناء الدولة والنظام السياسي المفروض من الخارج لا يعتمد على مدى قدرة مؤسسات هذا النظام على تمثيل الفاعلين السياسيين بقدر ما يعتمد على مدى قدرة مؤسسات هذا النظام على القيام بوظائفه السياسية والاقتصادية والأمنية، ولا سيَّما في المراحل الأولى من بناء النظام، والقدرة على ضبط التفاعلات والمطالب وليس مجرد التعبير عنها. ومن ثم تذهب وجهة النظر تلك إلى أن النظم الديمقراطية (المفروضة من الخارج) هي الأكثر ارتباطاً بالعنف وظهور التحديات السياسية الداخلية، بخاصة في حالة المجتمعات شديدة التعددية، وذلك على عكس النظم الأقرب إلى الأوتوقراطية(١٩).

وواقع الأمر أنه قد لا يوجد تناقض جوهري بين وجهتي النظر السابقتين؛ فقد يرتبط فرض النظام الديمقراطي بدرجة من العنف والتحديات السياسية في المراحل الأولى من بناء النظام ولكن على المدى البعيد يعتبر النظام الديمقراطي هو الأكثر ارتباطاً بالاستقرار والقدرة على البقاء، ومن ثم فإن السؤال يتعلق هنا بحجم التكلفة السياسية والمادية والبشرية التي ترتبط بالمرحلة الأولى من بناء هذا النظام، ومدة هذه المرحلة، وقدرة المجتمع وقوات الاحتلال على تحمل هذه التكلفة. ومن ناحية أخرى، قد تكتسب وظائف الضبط، والوفاء بالاحتياجات الاقتصادية والأمنية، أهمية نسبية أكبر في المرحلة الأولى من بناء النظام بالمقارنة بوظائف المشاركة والتمثيل والتعبير عن المصالح، ولكن عند نقطة معينة فإن المشاركة والتمثيل والتعبير عن المصالح تعتبر هي الآلية الأكثر فعالية للقيام بوظيفة الضبط والاستقرار، وبخاصة في حالة المجتمعات شديدة التعددية، ومن ثم لا بد من تحديد النقطة التي يجب عندها التحول من أولوية وظيفة الضبط والوفاء بالحاجات الاقتصادية والأمنية إلى أولوية وظائف المشاركة والتمثيل والتعبير عن المصالح.

---

(١٩) Enterline and Greig, «Perfect Storms?: Political Instability in Imposed Polities and the Future of Iraq and Afghanistan,» pp. 887-888.

(٢) طبيعة وسياسات فرض الدستور: تكتسب عملية وضع الدستور الجديد أهمية خاصة في إطار عملية إعادة بناء الدولة، وذلك باعتباره الإطار الرئيس المحدد ليس فقط لدرجة ديمقراطية النظام السياسي الجديد، وطبيعة الأبنية والهياكل السياسية الجديدة، ولكن بالنظر إلى الأهمية الكبيرة للدستور باعتباره مصدراً أيضاً لتحديد الهوية الوطنية في مرحلة ما بعد الاحتلال، وآلية مهمة لزرع بعض القيم السياسية والثقافية المهمة التي قد يتم التعويل عليها كمدخل لتغيير الثقافة السياسية السائدة. وبمعنى آخر، فإن أهمية الدستور الجديد تنبع من كونه محوراً مهماً في إعادة بناء الدولة بمستوياتها السياسية المؤسسية، والقيمية والثقافية، الأمر الذي دفع باحثين إلى النظر إلى وضع الدستور الجديد باعتباره جزءاً من عملية «بناء الأمة» وليس فقط بناء الدولة، من خلال طرح مفهوم «بناء الأمة الدستوري» (Constitutional Nation-building)، كمفهوم فرعي من مفهوم «بناء الأمة»[٢٠].

ولنجاح تلك العملية لابد من توافر عدد من الشروط أو الضوابط المهمة. أول تلك الضوابط يتعلق بضرورة استيعاب وثيقة الدستور للمصادر التقليدية للهوية (القيم، المؤسسات، الرموز ..الخ)، فعلى الرغم من أن بناء نظام ديمقراطي حقيقي قد يتطلب في بعض الحالات، خاصة المجتمعات التقليدية، جواز استهداف عملية إعادة بناء الدولة/الأمة غرس بعض القيم السياسية والثقافية الحديثة المغايرة نسبياً للهوية والثقافة التقليدية المحلية، إلا أن هذا التوجه يجب ألّا يصل إلى حد تجاهل المصادر التقليدية للهوية أو القيم الثقافية التقليدية القائمة أو استعدائها، فكلما نجحت سلطات الاحتلال في دمج واحتواء هذه المصادر والقيم في وثيقة الدستور الجديد، كلما اكتسب هذا الدستور درجة أكبر من المشروعية. ويجب أن يشمل هذا الاحتواء أيضاً الهويات الفرعية في حالة المجتمعات المتعددة، فكلما نجحت سلطات الاحتلال في دمج مصادر الهويات الفرعية داخل المجتمع المحتل كلما زادت أيضاً فرص نجاح عملية إعادة بناء الدولة/الأمة.

يتعلق الضابط الثاني بطبيعة المؤسسات والأبنية السياسية المتضمنة في وثيقة الدستور. ومرة أخرى يمكن القول هنا إنه رغم جواز استحداث الدستور لبعض المؤسسات السياسية، إلا أنه يجب الانتباه إلى ثلاثة اعتبارات مهمة: الأول أهمية البناء على نظام ما قبل الاحتلال بهدف إيجاد نوع من التواصل والاستمرارية بين النظام الجديد والنظام القديم. الاعتبار الثاني أن تركز وثيقة الدستور على إعادة صياغة الصلاحيات الدستورية لهذه المؤسسات والعلاقات الجديدة فيما بينها بما يضمن احتواء القيم الديمقراطية، أكثر من التركيز على هدم هذه المؤسسات واستحداث أخرى بدلا منها. الاعتبار الثالث أن تعكس هذه الأبنية والمؤسسات الهويات الفرعية في حالة المجتمعات المتعددة.

يتعلق الضابط الثالث بطريقة صياغة وتمرير الدستور ذاته. الشرط المهم هنا هو ضرورة استناد عمليتي الصياغة والتمرير إلى قاعدة التوافق وليس الأغلبية. وتبرز أهمية هذا الشرط في حالة

---

(٢٠) Armin Von Bogdandy [et al.], «State- Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches,» *Max Planck Yearbook of Nations Law*, vol. 9 (2005), p. 596.

المجتمعات المتعددة، عرقياً أو دينياً أو كليهما، وذلك من خلال تشكيل جمعية وطنية تعكس التمثيل النسبي لمكونات المجتمع، ووضع مجموعة من المبادئ الدستورية التي تحكم عمل هذه الجمعية.

غير أنه مع الأهمية النسبية التي تحتلها خطوة وضع الدستور الجديد في إطار عملية إعادة بناء الدولة/الأمة، فلا يمكن بحال من الأحوال اختزال العملية الأخيرة في الأولى. ويشير فرانسيس فوكوياما في هذا الإطار إلى أن أحد الأخطاء الأساسية التي تقع فيها الولايات المتحدة عند تطبيقها لمشروعات إعادة بناء الأمة أن صانعي القرار يميلون إلى فهم تلك العملية باعتبارها نوعاً من المحاكاة للتجربة الأمريكية، وأنها عملية دستورية بالأساس، وهو فهم يعكس الخبرة الأمريكية في «بناء الأمة» والتي احتلت فيها كتابة الدستور الأمريكي، و«إعلان الاستقلال» لسنة ١٧٨٧، أهمية مركزية، باعتبارهما الوثيقتين الأساسيتين اللتين أدّتا دوراً بارزاً في تحديد طبيعة النظام السياسي والقانوني، وتحديد الهوية الأمريكية، من خلال ما تضمنتاه من مجموعة من القيم العامة[٢١]. وهذا ما يفسر ميل صانعي القرار والكتاب الأمريكيين إلى استخدام مفهوم «بناء الأمة».

ح ـ طبيعة العلاقة بين الدولة المستهدفة ودولة الاحتلال بعد انتهاء الاحتلال

لا يعتمد نجاح مشروع إعادة بناء الدولة على طبيعة سياسات سلطات الاحتلال خلال مرحلة الاحتلال فقط، ولكنها تمتد أيضاً إلى مرحلة ما بعد انتهاء الاحتلال رسمياً، وطبيعة العلاقة الجديدة بين النظام السياسي الجديد ودولة الاحتلال. ويرجع ذلك إلى أن النظام الجديد غالباً ما يكون في حاجة إلى استمرار الدعم السياسي والدبلوماسي والاقتصادي والمالي. غير أن الدعم الأهم قد يتمثل بالدعم الأمني، بهدف الحفاظ على التوازن الداخلي، والحيلولة دون انتكاس النظام مرة أخرى وخصوصاً في حالة وجود قوى داخلية رافضة للمشروع السياسي برمته، والحيلولة أيضاً دون تدخل القوى الإقليمية لقلب التوازنات الداخلية، ولا سيَّما مع وجود النظام في بيئة إقليمية ذات توجهات عدائية، أو وجود مصالح ورؤى إقليمية متناقضة حول النظام السياسي الجديد. ويتَّخذ الدعم الأمني أكثر من نمط، مثل المعاهدات الدفاعية، أو التحالف الأمني، أو الوجود العسكري المباشر.

غير أنه مع أهمية كل أشكال الدعم السابقة، إلا أن هذا الدعم أو ارتباطات مرحلة ما بعد الاحتلال، وبخاصة الارتباطات ذات الطبيعة العسكرية والدفاعية، قد يكون لها تأثير سلبي على الشرعية السياسية للنظام، وتكريس صورة التابع لدولة الاحتلال، وبخاصة في حالة استمرار الوجود العسكري المباشر أو في حالة المعاهدات الدفاعية التي تضع التزامات تنتقص من سيادة الدولة.

---

(٢١) Francis Fukuyama, *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century* (New York: Cornell University Press, 2004).

ثانياً: محددات ذات صلة بالمجتمع والدولة المحتلة

رغم أهمية المحددات ذات الصلة بسياسات الاحتلال، إلا أن الواقع المحلي ـ السياسي والاقتصادي والاجتماعي ـ السائد داخل الدولة المحتلة يؤدي دوراً محورياً في نجاح/فشل الاحتلال في إعادة بناء الدولة. وقد تزايدت الأهمية النسبية للمحددات الداخلية بالنظر إلى طبيعة الدول التي باتت هدفاً لسياسة إعادة بناء الدولة، إذ تنتمي في الغالب إما إلى الدول النامية بشكل عام، أو «الدول الفاشلة» أو «الدول الهشة»[٢٢]، وهي سمة تميزها من مشروعات إعادة بناء الدولة التي جرت عقب الحرب العالمية الثانية والتي جرت في دول متقدمة صناعياً، وذات مؤسسات قوية. وعلى العكس، فإن الدول النامية والفاشلة تعاني أزمات عديدة تجعل من عملية إعادة بناء الدولة في ظل الاحتلال عملية شديدة التعقيد، وتفرض على سلطة الاحتلال تحديات مختلفة عن تلك التي واجهتها في تجارب ما بعد الحرب العالمية الثانية، تفرض بدورها على الاحتلال ضرورة الفهم الواضح لطبيعة هذه المشكلات. ويعتمد الأمر في التحليل الأخير على نمط التفاعل بين سياسات الاحتلال والواقع السياسي والأمني والاقتصادي والاجتماعي داخل الدولة المحتلة.

١ ـ اعتراف الشعب الواقع تحت الاحتلال بالحاجة إلى الاحتلال

تذهب العديد من الكتابات إلى أن احتمالات نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة تكون أعلى في حالة المجتمعات التي تتعرض لهزيمة واضحة على يد قوى الاحتلال، وأنه كلما زادت درجة التوافق العام داخل المجتمع على تلك الهزيمة، وكلما ارتفع مستوى الخسائر المادية والبشرية قبل الاحتلال، كلما كان هناك توافق أكبر على الحاجة إلى سلطات الاحتلال لإعادة بناء الدولة والاقتصاد الوطني ـ وذلك بافتراض ارتباط الاحتلال بمشروع حقيقي ومعلن لإعادة بناء الدولة بعد الحرب ـ وكلما تراجعت مصادر التهديد الداخلية للنظام الجديد. التفسير المطروح هنا أن وضوح هذه الهزيمة يؤدي إلى تراجع شديد في شعبية النظام السابق على الحرب، وتحميله مسؤولية هذه الهزيمة وخطأ حساباته الاستراتيجية، وتزايد قدرة الطرف الخارجي على تعبئة المجتمع الداخلي

---

(٢٢) هناك تعريفات عدّة لمفهوم «الدولة الفاشلة». وفق أحد التعريفات هي «دولة غير قادرة على القيام بوظائفها الأمنية والتنموية الأساسية، ولا تملك القدرة على السيطرة الفاعلة على إقليمها الجغرافي، كما لم تعد قادرة على إنتاج الظروف اللازمة للحفاظ على بقائها». وتتعدد تعريفات ومؤشرات الدولة الفاشلة حسب الأسباب المطروحة لتلك الظاهرة؛ فالذين ركزوا على الأسباب السياسية لفشل الدولة، والأهداف النهائية لإعادة بنائها، ركزوا على مؤشر مثل ضعف السيطرة المادية على الإقليم الجغرافي، وضعف القدرة على الاستخدام المشروع للقوة المادية، وتآكل السلطة الشرعية، وعدم القدرة على توفير السلع والخدمات العامة، وعدم القدرة على التفاعل مع الدول الأخرى كدولة كاملة السيادة. وهي ظاهرة ترتبط في الأغلب الأعم بالصراعات الداخلية والحروب الأهلية، والمعدلات المرتفعة من الفساد. وقد طور الصندوق في هذا الإطار ١٢ مؤشراً فرعياً. للاطلاع على تفاصيل هذا المؤشر. انظر الموقع الإلكتروني لصندوق السلام، <http://global.fundforpeace.org/>.

أما أولئك الذين ركّزوا على المنهج الاقتصادي، فقد ركّزوا على المؤشرات والأسباب الاقتصادية في تعريف الدولة الفاشلة، فقد استخدم البنك الدولي مفهوم «الدولة منخفضة الدخل الخاضعة للضغوط» «Low Income Countries under Stress» كمرادف لمفهوم «الدولة الهشة».

لمصلحة النظام الجديد. وأخيراً، فإن الإقرار بهذه الهزيمة، وغياب القدرات العسكرية الداخلية، يعني في التحليل الأخير غياب الأساس السياسي والمادي لأي مقاومة حقيقية لمشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال(٢٣).

ومن ثم، فإن التحدي الأول الذي يواجه مشروع إعادة بناء الدولة هو كيفية إقناع المجتمع المحتل بأن سلطة الاحتلال لديها مشروع سياسي وأمني واقتصادي حقيقي يحقق مصالح الدولة والمجتمع في مرحلة ما بعد الاحتلال، فكلما نجح الاحتلال في بناء هذه القناعة ونجح في تحقيق أكبر درجة من التوافق حولها، كلما تراجعت جاذبية وفرص المشروعات الداخلية البديلة وتراجعت قوى المقاومة الداخلية للمشروع الخارجي، وكلما انخفضت أيضاً تكلفة الاحتلال، وتوافر لدى قوى الاحتلال الوقت الكافي لتطبيق مشروعها. ويثير البعض هنا أن الخطوة الأولى لقوى الاحتلال يجب أن تبدأ في تطبيق «استراتيجية لكسب العقول والقلوب»(*).

ومن ثم، يصبح التساؤل هنا كيف يمكن تطبيق استراتيجية ناجحة تضمن «كسب عقول وقلوب» الشعب المحتل؟ يرى إيدلستين أن مثل هذه الاستراتيجية يجب أن تعتمد على سياسات إكراهية قسرية [مثل اعتقال الموالين لنظام ما قبل الاحتلال]، جنباً إلى جنب مع السياسات التعاونية. وتأتي أهمية التطبيق الفاعل لاستراتيجية «كسب العقول والقلوب» تلك خلال فترة الاحتلال أنها تساهم في عدم تحول الدولة المحتلة إلى مصدر تهديد ليس فقط خلال مرحلة الاحتلال ولكن أيضاً ـ وذلك هو الأهم ـ بعد انتهاء الاحتلال، كما تسهم في بناء اتجاهات وعلاقات إيجابية مع الدولة المحتلة بعد انتهاء الاحتلال. وتقدم الحالتان اليابانية والألمانية نموذجين مهمين أيضاً في هذا المجال، فعلى الرغم من تجربة الاحتلال الأمريكي والدولي لهاتين الدولتين ـ بكل ما تضمنته من سياسات وممارسات قاسية ضد الدولة والمجتمع خلال مرحلة الحرب والاحتلال ـ إلا أن علاقات ما بعد الاحتلال تتسم بدرجة كبيرة من الإيجابية، وصلت إلى حد بناء تحالف أمني مستقر في حالة اليابان(٢٤).

إضافة إلى ذلك، هناك عاملان مهمان يمكن أن يساهما في تسهيل نجاح الاحتلال في كسب دعم الشعب المحتل وتعزيز فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة. الأول يتعلق بالحاجة إلى المحافظة على نوع من الاستمرارية والتواصل بين نظام ما قبل الحرب ونظام ما بعدها، فعلى الرغم من الحاجة إلى القضاء على نفوذ نظام ما قبل الحرب، إلا أنه يجب التمييز بين الحاجة إلى القضاء على هذا النفوذ والحاجة إلى إيجاد نوع من الاستمرارية والبناء على نظام ما قبل الحرب، بخاصة على مستوى المؤسسات السياسية. إن أحد التفسيرات المهمة لقبول الشعب الياباني بنظام ما بعد

---

(٢٣) Enterline and Greig, «Perfect Storms?: Political Instability in Imposed Polities and the Future of Iraq and Afghanistan,» p. 887, and David M. Edelstein, «Occupational Hazards: Why Military Occupations Succeed or Fail,» *International Security*, vol. 29, no. 1 (Summer 2004), p. 51 and 58-61.

(*) استخدمت الولايات المتحدة وحلف الناتو هذا المصطلح في الحالة الأفغانية.

(٢٤) Edelstein, Ibid., pp. 51 and 58-61.

الحرب هو الحفاظ على النظام الإمبراطوري. العامل الثاني يتعلق بمدى توافر موارد محلية لدى الدولة المحتلة ودرجة التصنيع والتقدم الاقتصادي التي وصلت إليها قبل الاحتلال، فكلما توافر لدى الدولة المحتلة الموارد المحلية ومستوى أكبر من التصنيع والتقدم الاقتصادي كلما تراجعت قيمة تكاليف الاحتلال ومشروع إعادة البناء. ويوضح الجدول الرقم (١ ـ ٢) العلاقة بين سيادة شعور بالحاجة إلى قوات الاحتلال ودرجة نجاح مشروع الاحتلال، كما كشفت عنه الدراسة التطبيقية لديفيد إيدلستين.

الجدول الرقم (١ ـ ٢)

العلاقة بين سيادة شعور بالحاجة إلى قوات الاحتلال ودرجة نجاح مشروع الاحتلال

توافر/غياب شرط الشعور بالحاجة للاحتلال	نتيجة الاحتلال		
	ناجح	مختلط	فاشل
نعم	٥	٠	٢
مختلط	١	٣	٠
لا	١	١	١١

المصدر: David M. Edelstein, «Occupational Hazards: Why Military Occupations Succeed or Fail,» *International Security*, vol. 29, no. 1 (Summer 2004), p. 62.

ويتضح من الجدول الرقم (١ ـ ٢) أنه من بين ١٣ حالة احتلال ساد خلالها شعور بعدم الحاجة إلى قوات الاحتلال كانت هناك ١١ حالة منها فاشلة، مقابل حالتي نجاح فقط، ومن إجمالي ٧ حالات ساد خلالها شعور بالحاجة إلى قوات الاحتلال كانت هناك ٥ حالات منها ناجحة، مقابل حالتين فاشلتين. ومن بين ٤ حالات اتسمت بما يمكن وصفه بسيادة انقسام داخلي حول مدى الحاجة إلى قوات الاحتلال، كانت هناك ٣ حالات اتسمت بنتائج مختلطة، مقابل تجربة واحدة ناجحة. وقد انتهى إيدلستين، استناداً إلى تلك النتائج، إلى أن تطبيق استراتيجية واضحة قبل بدء الاحتلال العسكري لتطوير قناعة لدى الشعب المستهدف احتلاله بالحاجة إلى الاحتلال الخارجي، ربما تكون ضرورية لنجاح مشروع الاحتلال.

٢ ـ وجود تهديد مشترك

كلما كان هناك إدراك بوجود تهديد مشترك لكل من دولة الاحتلال والدولة المحتلة، سواء كان مصدر هذا التهديد داخلياً أم خارجياً، كلما زادت فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة؛ فوجود مثل هذا الإدراك يدفع بالشعب المحتل إلى قبول مشروع الاحتلال طالما كان يوفر له دفاعاً ضد هذا التهديد، كما سيدفع في الوقت ذاته قوى الاحتلال إلى التدخل للدفاع عن الدولة المحتلة

وإنفاق الوقت والموارد المالية والعسكرية والبشرية للدفاع عن الدولة المحتلة باعتبارها ذات أهمية للأمن القومي لدولة/دول الاحتلال. إن نقطة البداية هنا هي مدى وجود توافق مشترك بين الطرفين ـ قوى الاحتلال والشعب الخاضع للاحتلال ـ ليس فقط حول وجود مثل هذا التهديد من عدمه، ولكن أيضاً حول طبيعة هذا التهديد، ومدى الحاجة إلى الاحتلال الخارجي لتوفير الحماية ضد هذا التهديد.

غير أنه يمكن التمييز بين التهديد الداخلي والخارجي، حيث يذهب إيدلستين إلى أنه في الحالات التي يكون فيها توافق مشترك حول وجود تهديد خارجي للدولة المحتلة، تكون فرص نجاح الاحتلال في تحقيق مشروعه أكبر من تلك الحالات التي يكون فيها مصدر التهديد داخلياً (وجود صراع عرقي أو طائفي، وجود جماعة انفصالية... إلخ)، حتى في حالة وجود توافق مشترك حول هذا التهديد. ويرجع ذلك إلى أن التهديد الخارجي يؤدي، من ناحية، إلى تعميق الشعور بالحاجة إلى قوات الاحتلال لتوفير مظلة دفاع ضد هذا التهديد. كما يؤدي من ناحية أخرى إلى تعميق حالة التوافق الداخلي وتقليل فرص الصراع الداخلي. ويطرح إيدلستين شرطين أساسيين لنجاح مشروع الاحتلال في حالة ارتباطه بوجود تهديد داخلي: **الأول** هو وجود توافق بين القوى المتصارعة حول أهمية وجود قوات الاحتلال والنظر إلى وجود هذه القوات باعتباره شرطاً لضمان التوازن بين الأطراف المتصارعة. **الشرط الثاني** أن ترى قوات الاحتلال في هذا الصراع الداخلي تهديداً لأمنها القومي ومصالحها الوطنية أو تهديداً لمشروعها السياسي داخل الدولة المحتلة[٢٥]. ويمكن إضافة شرط ثالث مهم إلى هذين الشرطين يتعلق بالمسافة التي تتخذها قوات الاحتلال من أطراف الصراع؛ فكلما حافظ الاحتلال على مسافة واحدة من هذه الأطراف ـ بخاصة تلك التي تمثل جزءاً من مشروع التسوية السياسية ـ وكلما تطور إدراك لدى أطراف الصراع بحيادية الاحتلال، زادت فرصة نجاح عملية التسوية السياسية وعملية بناء/إعادة بناء الدولة.

ويزداد الأمر تعقيداً مع تزامن التهديدات الداخلية والخارجية وتداخلها، وهو ما يحدث غالباً في حالة المجتمعات المتعددة عرقياً أو دينياً في إطار بيئة إقليمية صراعية (حالة أفغانستان، على سبيل المثال)، حيث تتسم هذه الحالات بتباين إدراكات القوى الداخلية ـ المتصارعة غالباً ـ لأنماط التهديدات الداخلية والخارجية وترتيبها من حيث الأهمية، ويستتبع ذلك تباين في إدراك هذه القوى أيضاً لطبيعة قوى الاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة، وما إذا كان يمثل مصدراً للدفاع ضد التهديد القائم، أم أحد مصادر هذه التهديدات؛ ففي الوقت الذي قد ينظر أحد أطراف الصراع العرقي الداخلي إلى دولة إقليمية جارة باعتبارها قوة صديقة أو قوة دعم في إطار الصراع الداخلي، قد تنظر أطراف أخرى إلى تلك الدولة باعتبارها مصدر تهديد. وفي هذه الحالة تعتمد الإدراكات النهائية لأطراف الصراع الداخلي لقوى الاحتلال على إداركاتها للمسافة التي تتخذها قوى الاحتلال ـ قرباً أو بعداً ـ من أطراف الصراع الداخلي والقوى الإقليمية الداعمة لها، كل حسب موقعه في

(٢٥) المصدر نفسه، ص ٦٣ ـ ٦٥.

هذا الصراع، الأمر الذي يخلق صعوبات إضافية على قوى الاحتلال في إدارة العلاقة مع أطراف الصراع الداخلي[٢٦]. ويوضح الجدول الرقم (١ ـ ٤) تأثير عامل وجود/غياب تهديد مشترك في نجاح مشروع إعادة بناء الدولة، كما كشفت عنه الدراسة التطبيقية لديفيد إيدلستين.

الجدول الرقم (١ ـ ٣)

العلاقة بين وجود تهديد مشترك ودرجة نجاح مشروع الاحتلال

نمط التهديد	نتيجة الاحتلال		
	ناجح	مختلط	فاشل
تهديد خارجي	٦	١	٠
تهديد داخلي	٠	١	٥
لا يوجد تهديد	١	٢	٨

المصدر: المصدر نفسه، ص ٦٦.

وكما يتضح من بيانات الجدول الرقم (١ ـ ٣)، فإنه من إجمالي سبع حالات احتلال اتسمت بوجود تهديد خارجي، جرت جميعها بعد الحرب العالمية الثانية وأوائل الحرب الباردة، كانت هناك ست حالات ناجحة مقابل حالة اتسمت بنتائج مختلطة. وعلى العكس، فمن بين ست حالات احتلال اتسمت بسيطرة تهديد داخلي لم تكن هناك حالة نجاح واحدة، حيث توزعت بين خمس حالات فشل، بالإضافة إلى حالة مختلطة. ومن بين إحدى عشرة حالة لم يرتبط فيها الاحتلال بوجود تهديد واضح ـ داخلي أو خارجي ـ كانت هناك ثماني حالات فاشلة، وحالتان جمعتا بين مظاهر للنجاح والفشل، مقابل حالة واحدة ناجحة.

٣ ـ درجة التشابه القومي والديني

إن لمتغير التشابه القومي والديني للمجتمع الخاضع للاحتلال دوراً مهماً في نجاح/فشل مشروع إعادة بناء الدولة المفروض من الخارج. والافتراض المطروح هنا أنه كلما زادت درجة التشابه القومي والديني للمجتمع كلما زادت فرص نجاح هذا المشروع، والعكس، أي كلما زادت درجة التعددية الإثنية والدينية أو المذهبية داخل المجتمع المحتل كلما تراجعت فرص نجاح هذا المشروع. ويرجع ذلك إلى أنه كلما زاد عمق الانقسامات الداخلية، كلما تراجعت فرصة النظام السياسي في استيعاب هذه الانقسامات، وكلما خلقت ضغوطاً سياسية واجتماعية أكبر على النظام

(٢٦) المصدر نفسه، ص ٦٣ ـ ٦٥.

السياسي الجديد، الأمر الذي قد يقود إلى انهياره والدخول في حرب أهلية، أو انحرافه عن المسار الديمقراطي، بخاصة في حالة سيطرة طرف بعينه على مقاليد السلطة وإقصاء باقي الأطراف. كما تفرض حالة التعددية تلك نموذجاً لتقاسم السلطة أو أنماطاً معينة من النظم الديمقراطية، ما يخلق مزيداً من التعقيدات في عملية بناء النظام الجديد(٢٧).

وتؤثر التعددية العرقية في إعادة بناء الدولة من خلال تأثيراتها في الهوية القومية، وشرعية السلطة المركزية، اللتين تؤثران بدورهما في عملية التحول الديمقراطي. وتُطرح في هذا الإطار فرضيتان أساسيتان: **الأولى**، أن الانقسامات العرقية، أو العلاقات العرقية ذات الطابع الصراعي، تحول دون تطور هوية قومية، ما يؤثر سلباً، بالتتابع، في عملية التحول الديمقراطي. فوجود هوية قومية، تجبُّ الانقسامات العرقية والدينية، يسهل عملية بناء نظام ديمقراطي وعملية التحول الديمقراطي، وعلى العكس، فإن غياب ـ أو ضعف ـ هذه الهوية يفرض تحديات قوية في هذا المجال، حيث يصبح على المؤسسات السياسية الجديدة في هذه الحالة استيعاب مختلف العرقيات وتمثيلها، وهي مسألة قد تصبح شديدة التعقيد والصعوبة، حيث يصبح مبدأ «حكم الأغلبية» مرادفاً لاستبعاد الجماعات العرقية الأخرى، ما يفرض الحاجة إلى توفير آليات تضمن تمثيل جميع العرقيات في عملية صنع القرار، أو بناء نموذج لتشارك السلطة. كما يعكس هذا الواقع العرقي نفسه على التفاعلات والتنظيمات السياسية، حيث تميل الأحزاب السياسية، على سبيل المثال، إلى الانقسام والتمايز فيما بينها على أساس عرقي(٢٨).

الفرضية الثانية أن «التفتت العرقي» أو العلاقات العرقية ذات الطابع الصراعي، تحول دون تطور سلطة مركزية تتمتع بالشرعية؛ الأمر الذي يعوق بدوره بناء نظام ديمقراطي حقيقي. إذ لا يمكن الحديث عن وجود نظام ديمقراطي من دون وجود دولة وسلطة شرعية تتمتعان باحتكار الاستخدام المشروع للقوة في مواجهة جميع المواطنين المقيمين. فغالباً ما يرتبط الصراع العرقي بضعف أو بانهيار السلطة الشرعية للدولة(٢٩).

ولا يعني ذلك أنه لا يمكن بناء نظام ديمقراطي في المجتمعات المتعددة عرقياً أو دينياً، ولكن هناك شروطاً يجب توافرها في هذه الحالة. على سبيل المثال، طرح ليجفارت أربعة شروط لبناء نظام ديمقراطي في حالة هذه المجتمعات، هي: بناء تحالف بين النخب العرقية على مستوى المركز

---

(٢٧) Enterline and Greig, «Perfect Storms?: Political Instability in Imposed Polities and the Future of Iraq and Afghanistan,» pp. 889-890, and Edelstein, «Occupational Hazards: Why Military Occupations Succeed or Fail,» pp. 51 and 58-61.

(٢٨) Jeffrey Rhinefield, «Implications of Societal Fragmentation for State Formation: Can Democracy Succeed in Afghanistan?,» (PhD Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in National Security Affairs, Naval Postgraduate School, Washington DC, March 2006), pp. 17-19, <http://www.nps.edu/programs/ccs/Docs/Pubs/Rhinefeld_thesis.pdf>, (accessed on: 25 March 2012).

(٢٩) المصدر نفسه، ص ٢٧ ـ ٢٨.

(النخب المركزية)، ومنح الأقلية حق الاعتراض، وتمتع الأقليات بدرجة من الاستقلال الذاتي في إدارة شؤونها، وأخيراً التوزيع النسبي لمقاعد البرلمان والحكومة، والنفقات العامة[٣٠].

كما تجدر الإشارة أيضاً إلى أن التعدد العرقي أو الديني لا يقود بشكل استاتيكي إلى الصراع أو الحرب الأهلية داخل المجتمع؛ فالتعدد العرقي، أو الديني، لا يمثل شرطاً كافياً لحدوث الصراع، أو فشل الاحتلال في عملية إعادة بناء الدولة، ولكن هناك مجموعة من المتغيرات الوسيطة التي تلعب دورها في الانتقال من حالة التعدد إلى حالة الصراع، مثل نمط التوزيع النسبي والجغرافي لهذه العرقيات، ووجود مجتمع مدني قوي[٣١]، ومستوى الفقر السائد داخل المجتمع، وحجم السكان، ومستوى الاستقرار السياسي، وطبيعة التضاريس الجغرافية؛ حيث يذهب البعض إلى أن احتمالات الحرب الأهلية تكون أكبر في حالة المجتمعات التي يتسم فيها التوزيع العرقي بوجود عرقيتين كبيرتين رئيستين، مقارنةً بالمجتمعات التي تتسم بوجود عدد كبير من العرقيات التي تتسم بالتوزيع النسبي المتساوي تقريباً، وتكون أعلى أيضاً في الحالات التي يرتبط فيها التعدد العرقي بارتفاع مستوى الفقر، وبخاصة في حالة تطابق خطوط الانقسام العرقي مع خطوط الانقسام الاقتصادي، وتكون أعلى أيضاً في حالة المجتمعات غير المستقرة سياسياً. كما أن احتمالات تلك الحرب تكون أعلى أيضاً في حالة الدول ذات التضاريس الوعرة. ولا شك في أن تطابقَ واحدٍ أو أكثر من تلك الشروط يزيد من احتمالات الانتقال من حالة التعدد العرقي/الديني إلى حالة الحرب الأهلية[٣٢]. ولا يقل المتغير الخاص بطبيعة النظام السياسي أهمية، فقد ذهب العديد من الدراسات إلى أن المجتمعات التعددية ذات النظم السياسية السلطوية شديدة المركزية، أو التي تقوم على هيمنة إحدى العرقيات أو الطوائف الدينية، تكون أكثر ميلاً إلى الصراعات والحروب الأهلية في حالة انهيار النظام السياسي القائم (حالة العراق بعد الغزو الأمريكي في سنة ٢٠٠٣). فحالة المركزية السياسية الشديدة وغياب الديمقراطية والتمثيل السياسي المتوازن لجميع العرقيات والطوائف الدينية، تؤدي إلى استبدال الولاء للعرق والطائفة الدينية بالولاء للدولة، وتحوّل هذه الانقسامات من مجرد جماعات عرقية أو لغوية أو دينية إلى فاعلين سياسيين، ووجهات للولاء السياسي، وأطر للعمل السياسي[٣٣].

---

(٣٠) راجع أعمال آريند ليجفارت، ومنها على سبيل المثال: Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven, CT: Yale University Press, 1999); Arend Lijphart: «Constitutional Design for Divided Societies,» *Journal of Democracy*, vol. 15, no. 2 (April 2004), pp. 96-109, and «Negotiations Democracy Versus Consensus Democracy: Parallel Conclusions and Recommendations,» *European Journal of Political Research*, no. 41 (2002), pp. 107-113.

(٣١) Carol J. Riphenburg, «Ethnicity and Civil Society in Contemporary Afghanistan,» *Middle East Journal*, vol. 59, no. 1 (Winter 2005), p. 31.

(٣٢) James D. Fearon and David D. Laitin, «Ethnicity, Insurgency, and Civil War,» *American Political Science Review*, vol. 97, no. 1 (February 2003), pp. 75-76.

(٣٣) Nazif M. Shahrani, «War, Factionalism, and the State in Afghanistan,» *American Anthropologist*, vol. 104, no. 3 (2002), pp. 715-721.

الأمر ذاته في ما يتعلق بحجم واتجاهات التفاعل الاجتماعي ومؤسسات المجتمع المدني داخل المجتمع، فكلما زادت كثافة التفاعلات العابرة لخطوط الانقسام العرقي، واللغوي، والديني القائمة في المجتمع، وكلما زادت المنظمات والشبكات الاجتماعية العابرة للعرقيات والطوائف الدينية، كلما تراجع اتجاه الأفراد والجماعات إلى تعريف أنفسهم على أساس عرقي أو ديني، وكلما تراجعت أهمية خطوط الانقسام العرقي والديني، وكلما تراجعت، من ثم، فرص الانتقال من حالة التعددية إلى حالة الصراع والحرب الأهلية.

وفي هذا السياق، يقلل هؤلاء من أهمية العلاقة بين طبيعة النظام الدولي وانتقال المجتمعات المتعدد عرقياً، أو دينياً، إلى حالة الحرب الأهلية، حيث تصبح العوامل الداخلية هي الأهم، ولا يعدو التزامن بين انفجار الحروب الأهلية وانهيار النظام ثنائي القطبية في نهاية ثمانينيات القرن الماضي، سوى توافق لا يؤسس لعلاقة سببية مهمة بين المتغيرين.

ومع أهمية هذه الاستنتاجات، إلا أن هناك سؤالاً مهماً حول الطريقة الأمثل لمعالجة مسألة التعدد العرقي أو الديني عند كتابة الدستور الجديد في سياق عملية إعادة بناء الدولة؛ حيث يثور في هذا السياق اتجاهان رئيسان: **الاتجاه الأول**، يرى أن اعتراف الدستور بمسألة التعددية العرقية أو الدينية القائمة داخل المجتمع، وتضمين الدستور صيغة واضحة لتوزيع الموارد السياسية والاقتصادية على أساس عرقي أو ديني، سوف يقود في النهاية إلى تكريس وتقوية الهويات العرقية والدينية على حساب الهوية الوطنية، الأمر الذي قد يؤدي إلى انفجار الصراع العرقي/أو الديني، وبخاصة في حالة تغير موازين القوى الاقتصادية أو الديمغرافية بين هذه العرقيات أو الطوائف الدينية.

وعلى الضد، يرى **الاتجاه الثاني**، أن تجاهل الدستور والمؤسسات السياسية الجديدة لهذا الواقع العرقي، أو الديني، القائم قد يؤدي إلى انفجار الصراع مرة أخرى، بسبب غياب الآليات الدستورية لحسم الصراعات المستقبلية حول الموارد السياسية والاقتصادية... إلخ، بخاصة في ظل وجود تاريخ صراعي بين هذه العرقيات، أو الطوائف الدينية، واستناد أحد أطراف الصراع إلى التاريخ لتكريس وإضفاء الشرعية على حالة الهيمنة التي تمتع بها خلال مراحل تاريخية معينة[٣٤].

في حالة اعتماد الدستور العرق أو الدين أو الطائفة كأساس لتوزيع الموارد السياسية، فإن هناك بديلين أساسيين، **الأول** هو اعتماد نظام اللامركزية السياسية على أساس جغرافي، بدءاً من اعتماد الحكم الذاتي لبعض الأقاليم الجغرافية، وانتهاء باعتماد شكل الدولة الفدرالية.

البديل الثاني هو اعتماد نظام للمحاصصة العرقية أو الطائفية (توزيع واضح للموارد السياسية والتنفيذية المهمة: رئاسة الدولة، رئاسة الحكومة، الوزارات، رئاسة غرف البرلمان، مقاعد البرلمان...

(٣٤) Katharine Adeney, «Constitutional Design and the Political Salience of Community Identity in Afghanistan: Prospects for the Emergence of Ethnic Conflicts in the Post-Taliban Era,» *Asian Survey*, vol. 4, no. 4 (July-August 2008), p. 539.

إلخ من المواقع السياسية والتنفيذية المهمة). ومن ثم، غالباً ما تشهد مرحلة كتابة الدستور جدلاً كبيراً بين النخب العرقية والدينية حول هذه الآليات. ففي الحالات التي يتسم فيها التوزيع الجغرافي للمجموعات العرقية، أو الدينية، بالتمركز الجغرافي في أقاليم محددة، بمعنى تطابق خطوط الانقسام العرقي، أو الديني، مع خطوط الانقسام أو التوزيع الجغرافي لهذه المجموعات، غالباً ما تضغط هذه المجموعات في اتجاه تبني نموذج للحكم الذاتي أو الدولة الفدرالية لضمان استقلاليتها عن المركز.

وعلى الضد، فإن المجموعات العرقية، أو الدينية، التي يتسم توزيعها بالانتشار الجغرافي على مختلف الأقاليم بشكل لا يسمح لها بالتمتع بوضع الأغلبية داخل إقليم محدد، غالبا ما تكون أميل إلى تبني نموذج المحاصصة العرقية، أو الطائفية[٣٥]. وبالإضافة إلى هذين البديلين، هناك العديد من الأدبيات التي تربط بين أشكال معينة للنظم السياسية والمجتمعات التعددية، حيث يذهب البعض إلى أن النظم البرلمانية هي الأنسب في حالة هذه المجتمعات، لما يوفره النظام البرلماني من فرص أكبر لتحقيق التوازن وتمثيل القوى السياسية، وذلك على النقيض من النظام الرئاسي الذي يعد أقرب إلى المباراة الصفرية، حيث يرجح قوة واحدة على باقي القوى السياسية.

وهكذا، يمكن القول إن التعددية العرقية لا تمثل في حد ذاتها عائقاً في بناء نظام ديمقراطي، ولا توجد إجابة واحدة في ما يتعلق بالعلاقة بين دستور مرحلة ما بعد الحرب وهذا الواقع، فالأمر يعتمد في التحليل الأخير على طبيعة البيئة المحلية والعلاقة التاريخية بين العرقيات والطوائف الدينية.

وقد جاءت الدراسات الإحصائية لتؤكد إلى حد كبير صحة الافتراضات السابقة، فقد قسم أندرو إنترلين، ومايكل جريج (٢٠٠٨) في دراستهما حول تاريخ النظم الديمقراطية المفروضة من الخارج عيّنة الدراسة إلى ثلاث فئات فرعية من حيث درجة الانقسام العرقي والديني، وانتهيا إلى أنه كلما زاد مستوى الانقسام العرقي كلما تراجعت قدرة النظام السياسي على البقاء؛ فبينما نجحت ٩٠ بالمئة من الديمقراطيات المفروضة من الخارج في البقاء حتى نهاية السنة العاشرة في حالة المجتمعات الأقل انقساماً من الناحية العرقية، مقابل انهيار ١٠ بالمئة فقط منها، فقد انخفض هذا المعدل في حالة المجتمعات متوسطة التعددية العرقية إلى ٧٦ بالمئة، مقابل انهيار ٢٤ بالمئة منها، وانخفض في حالة المجتمعات شديدة الانقسام العرقي إلى أقل من ٥٠ بالمئة، مقابل انهيار ما يزيد على ٥٠ بالمئة منها. واستمر هذا التفاوت خلال العقد الثاني من تأسيس هذه الديمقراطيات، إذ نجح ٤٠ بالمئة من الديمقراطيات المفروضة من الخارج داخل المجتمعات شديدة التعددية العرقية في البقاء حتى نهاية العقد الثاني من تأسيسها، مقابل ٥١ بالمئة في حالة المجتمعات متوسطة التعددية، و٧٢ بالمئة في حالة المجتمعات قليلة التعددية العرقية (انظر الشكل الرقم (١ ـ ٣))[٣٦].

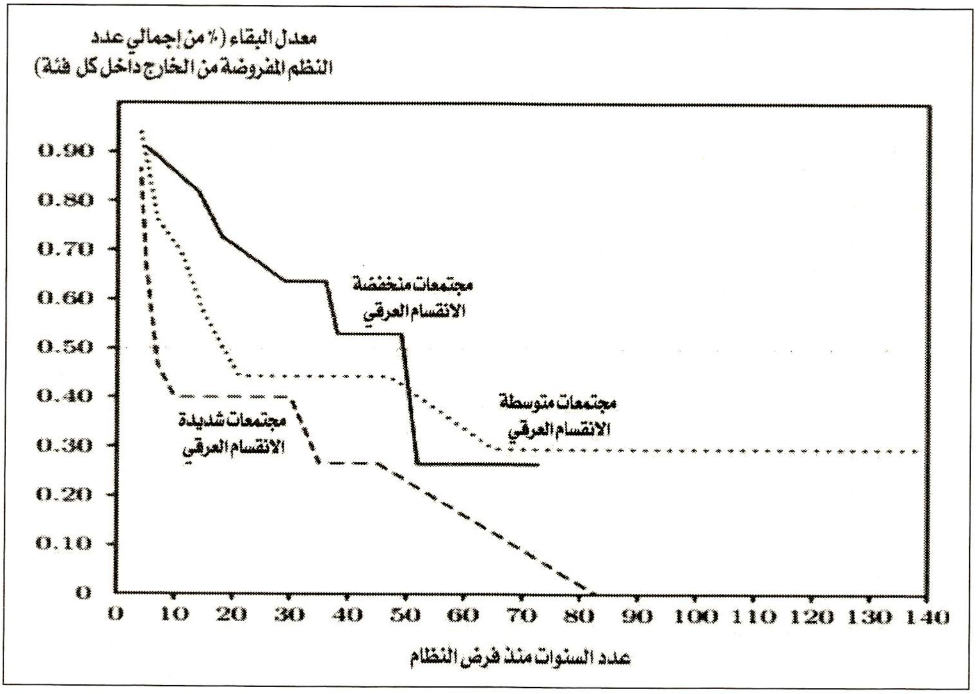
---

(٣٥) المصدر نفسه، ص ٥٤١.

(٣٦) Enterline and Greig, «Against All Odds?: The History of Imposed Democracy and the Future of Iraq and Afghanistan,» pp. 22 and 48.

الشكل الرقم (١ ـ ٣)

العلاقة بين التعدد العرقي وقدرة الديمقراطيات المفروضة من الخارج على البقاء (خلال الفترة ١٨٠٠ ـ ١٩٩٤)

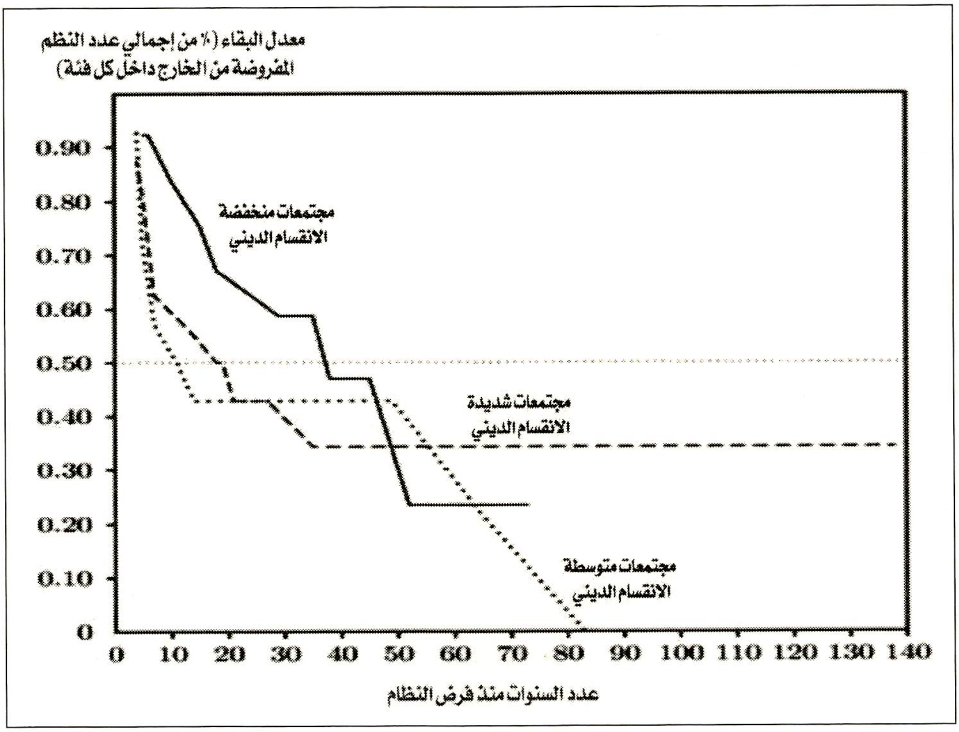


ولم يختلف الأمر بالنسبة إلى متغير مستوى التعددية الدينية، فقد انتهت الدراسة ذاتها إلى أنه كلما زاد عمق الانقسامات الدينية كلما تراجعت قدرة النظام الديمقراطي على الاستمرار والبقاء. ونجحت ٨٤ بالمئة من الديمقراطيات المفروضة من الخارج في البقاء حتى نهاية العقد الأول من تأسيسها في حالة المجتمعات المتشابهة دينياً أو ضعيفة الانقسام الديني، مقابل فشل ١٦ بالمئة منها، وتراجعت هذه النسبة إلى ٦٠ بالمئة فقط في حالة المجتمعات متوسطة وشديدة الانقسام الديني بينما فشل ٤٠ بالمئة في كل منها. وأصبح التفاوت بين الفئات الثلاث أكثر وضوحاً مع مرور الوقت، فبينما نجحت ٦٧ بالمئة من الديمقراطيات المفروضة من الخارج في الحفاظ على بقائها حتى نهاية العقد الثاني من تأسيسها في حالة المجتمعات المتشابهة دينياً أو ضعيفة الانقسام الديني، فقد بلغ هذا المعدل ٤٢ بالمئة في حالة المجتمعات متوسطة الانقسام الديني، ٥٠ بالمئة في حالة المجتمعات شديدة الانقسام الديني (انظر الشكل الرقم (١ ـ ٤))[٣٧].

(٣٧) المصدر نفسه، ص ٢٣ و٤٩.

الشكل الرقم (١ ـ ٤)

العلاقة بين التعدد الديني وقدرة الديمقراطيات المفروضة من الخارج على البقاء (خلال الفترة ١٨٠٠ ـ ١٩٩٤)



٤ ـ مستوى التنمية الاقتصادية

يستند إدخال متغير مستوى التنمية الاقتصادية للدولة المحتلة كمتغير مهم في فرص نجاح عملية إعادة بناء الدولة إلى بعض الفرضيات التي طورتها الأدبيات المهمة حول وجود علاقة توافق مهمة بين مستوى التنمية الاقتصادية من ناحية، وبناء نظام ديمقراطي مستدام من ناحية أخرى، إضافة إلى العديد من الدراسات الإحصائية المهمة التي انتهت إلى وجود علاقات إحصائية ذات دلالة مهمة في هذا المجال. ويرجع هذا التوافق إلى ما يرتبط بارتفاع مستويات التنمية الاقتصادية من ارتفاع مستويات التعليم، والاتصالات، ونمو الطبقة الوسطى، وتنوع المصالح الاقتصادية، وتزايد معدل التنافس على المصالح الاقتصادية، وسعي القوى الاقتصادية إلى ترجمة قدراتها الاقتصادية إلى موارد سياسية والتأثير في عملية صنع القرار... إلخ.

في هذا الإطار، حاولت العديد من الدراسات إيجاد علاقة ذات دلالة وصدقية بين عملية التحول الديمقراطية، أو بناء نظام ديمقراطي مستدام، من ناحية، ومتوسط نصيب الفرد من الناتج

المحلي الإجمالي (باعتباره المؤشر الأكثر أهمية وقابلية للمقارنة بين الدول) من ناحية أخرى. وعلى سبيل المثال، انتهت إحدى الدراسات إلى أن الدول التي يزيد فيها متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي على ٥٥٠٠ دولار أمريكي هي دول يتوقع أن تكون ديمقراطية، وأن الدول التي يقل فيها متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي عن ٤٥٠٠ دولار هي غالبا ما تكون غير ديمقراطية(٣٨).

وذهبت دراسة أخرى إلى أن بدء عملية التحول الديمقراطي ليست هي القضية الأساس؛ فعملية التحول الديمقراطي يمكن أن تبدأ عند أي مستوى من التنمية الاقتصادية، لكن الدول التي يرتفع فيها مستوى نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي هي فقط التي يمكنها بناء ديمقراطية مستدامة. لكن هذا لا يعني بالتأكيد وجود علاقة خطية واضحة بين الديمقراطية ومتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، فهناك منطقة «رمادية» تغيب فيها هذه العلاقة التوافقية. وهناك دول يقل فيها متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي عن المستويات المشار إليها أعلاه، ومع ذلك نجحت في بناء أنظمة ديمقراطية (حالة الهند التي استطاعت بناء نظام ديمقراطي في ظل سيادة معدلات متوسطة لنصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، بلغت ٢٤٥٠ دولاراً سنة ٢٠٠٣). وفي المقابل، هناك دول ما تزال غير ديمقراطية في ظل معدلات مرتفعة لمتوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (مثل ليبيا في عهد القذافي: ٧٦٠٠ دولار للفرد سنة ٢٠٠٣، وتونس في عهد زين العابدين: ٦٥٠٠ دولار)(٣٩).

وإذا كان وجود حد أدنى من التنمية الاقتصادية وارتفاع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي يمثل شرطاً مهماً لبناء نظام ديمقراطي مستقر في حالة التطور الديمقراطي الطوعي، فإنه لا يقل أهمية في حالة التحول الديمقراطي المفروض من الخارج في إطار مشروع إعادة بناء الدولة. والافتراض المطروح هنا أنه كلما زادت معدلات التنمية ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، كلما تراجعت التحديات المفروضة على النظام السياسي الجديد، وكلما زادت أيضاً قدرته على مواجهة وإدارة الصراعات العرقية والدينية التي قد ترتبط بعملية إعادة بناء الدولة.

لكن توافر الثروات والموارد الاقتصادية والطبيعية في حد ذاته لا يعني نجاح عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، كما أن ارتفاع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لا يعني في حد ذاته أيضاً نجاح عملية إعادة بناء الدولة أو نجاح النظام الديمقراطي المفروض من الخارج، إذ لا بد من الأخذ في الاعتبار هنا عوامل أخرى، مثل مدى ارتباط توافر هذا الشرط بارتفاع معدلات التعليم، وحجم الطبقة الوسطى، ومدى وجود موارد بشرية متعلمة، ونمط توزيع الثروات والدخول على

(٣٨) Eva Bellin, «Doubts about Democracy?,» *Harvard Magazine*, vol. 105, no. 6 (2003), p. 29.

(٣٩) Gary A. Stradiotto, «Democratizing Iraq: Regime Transition and Economic Development in Comparative Perspective,» *International Journal on World Peace*, vol. 21, no. 2 (June 2004), p. 21.

المستويين الجغرافي أو الاجتماعي؛ فالنتائج السلبية المترتبة على سوء توزيع الثروات والدخول لا تقل أهمية عن النتائج السلبية المترتبة على نقص الموارد الاقتصادية.

ويندرج في هذا الإطار سؤال مهم حول ما إذا كان امتلاك الدولة المحتلة للموارد الأولية الغنية، بخاصة النفط، يمثل عاملاً إيجابياً أو سلبياً في عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. الفرضية المطروحة هنا أن امتلاك الدولة المحتلة للموارد النفطية يمكن أن يكون عاملاً إيجابياً في هذا المجال، وذلك بالنظر إلى الموارد المالية التي توفرها هذه الثروات للإنفاق على عملية إعادة بناء الدولة. إلا أن الواقع العملي لا يدعم بالضرورة صحة هذه الفرضية. ويرجع ذلك إلى أن هذه الدول غالباً ما تعاني المشكلات أو الظواهر الاقتصادية التي تحول دون الاستفادة من هذه الموارد.

الظاهرة الأولى تلك التي يطلق عليها البعض «لعنة الموارد»، والتي تشير إلى وجود مفارقة مفادها أن الدول الغنية بالموارد تعاني في العديد من الحالات مستويات منخفضة أو متدنية من التنمية والنمو الاقتصادي.

الظاهرة الثانية أن هذه الدول غالباً ما تكون عرضة لظهور الأنظمة التسلطية وغياب الديمقراطية، بالنظر إلى ما توفره هذه الموارد من الإنفاق على برامج الرفاه الاجتماعي، واستقلالية النظام السياسي في مواجهة المواطنين بسبب عدم اعتماد النظام على الضرائب، ومن ثم القدرة على تعطيل عملية التحول الديمقراطي. وفي كثير من الحالات تجتمع الظاهرتان معاً (تنمية منخفضة ونظام سياسي تسلطي). ويذهب العديد من الدراسات إلى أن الأنظمة الديمقراطية فقط هي التي تستطيع تجاوز ظاهرة «لعنة الموارد»[٤٠].

ومن ثم، فإن الاستنتاج المطروح هنا أن امتلاك الدولة المحتلة للثروات الطبيعية أو النفطية لا يمثل شرطاً ضروريا أو كافياً لنجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة. لكن هذا لا يعني عدم وجود آثار إيجابية لتلك الثروات، فمن ناحية يمكن الاستفادة من عائدات هذه الثروات خلال فترة الاحتلال للإنفاق على هذه العملية. كما يمكن، من ناحية ثانية، ومن خلال بناء النظام الديمقراطي وضع الأسس للتوزيع الكفء لعائدات هذه الموارد. كذلك فإن عدم امتلاك الدول المحتلة مثل هذه الموارد لا يعني بالضرورة فشل مشروع إعادة بناء الدولة، لكن نجاح المشروع في هذه الحالة يتطلب مستوى أكبر من الإنفاق على المشروع، كما يتطلب علاقات دعم بين المحتل والدولة المحتلة بعد انتهاء الاحتلال.

وفي محاولة لقياس تأثير مستوى التنمية الاقتصادية في فرص نجاح الديمقراطيات المفروضة من الخارج، اعتمد أندرو إنترلين، ومايكل جريج (٢٠٠٨) على متغيرين وسيطين، هما: حجم

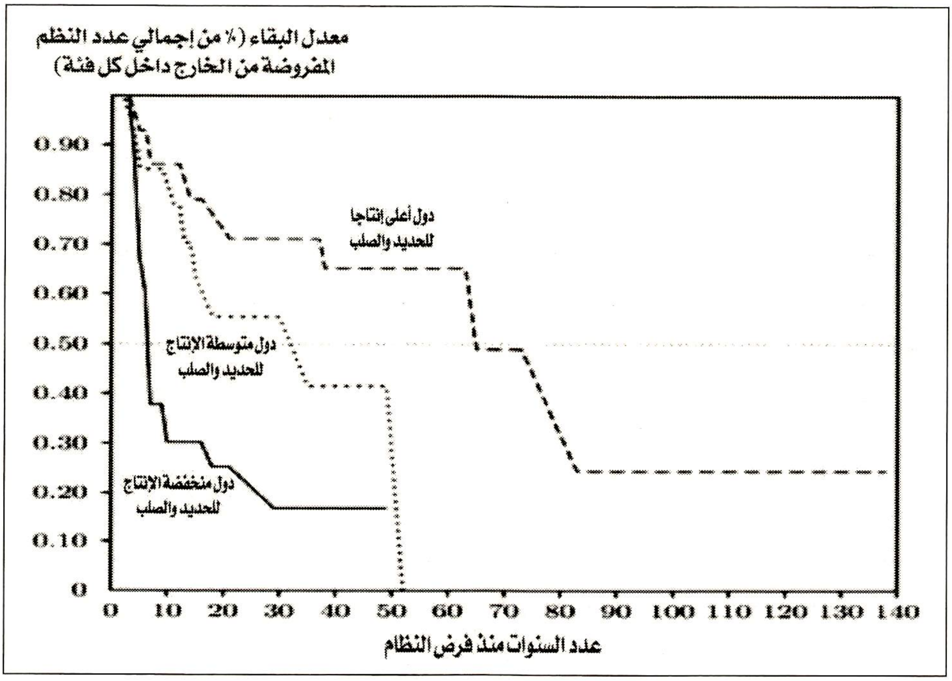
(٤٠) المصدر نفسه، ص ٢٤ ـ ٢٧.

الناتج المحلي من الحديد والصلب، ونصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي(*). وقد انتهيا إلى أن الديمقراطيات المفروضة من الخارج في المجتمعات الأكثر فقراً هي الأكثر احتمالاً للفشل.

وكما يتضح من الشكل الرقم (١ ـ ٥)، والذي يوضح العلاقة بين مستوى التنمية معبَّراً عنها بحجم الناتج المحلي من الحديد والصلب ودرجة استمرارية النظام الديمقراطي المفروض من الخارج، فقد بلغ معدل الاستمرارية أعلاه في حالة الفئة الأعلى إنتاجاً للحديد والصلب، بينما بلغ أدناه في حالة الفئة الأقل إنتاجاً. فقد بلغ معدل الاستمرارية ٣٠ بالمئة فقط بنهاية العقد الأول في حالة فئة الدول الأقل إنتاجاً، ارتفع إلى ٨٥ بالمئة، ٨٦ بالمئة على الترتيب في حالة الفئتين المتوسطة والأعلى إنتاجاً، على الترتيب. وقد زادت الفجوة بين الفئات الثلاث بنهاية العقد الثاني، إذ بلغ معدل الاستمرارية في الفئات الثلاث ٢٥ بالمئة، ٥٥ بالمئة، ٧١ بالمئة، على الترتيب[٤١].

الشكل الرقم (١ ـ ٥)

العلاقة بين مستوى التنمية الاقتصادية وقدرة الديمقراطيات المفروضة من الخارج على البقاء (خلال الفترة ١٨٠٠ ـ ١٩٩٤)



(*) لم تتوافر بيانات كافية حول نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي لحالات الدراسات في الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية ولذلك فقد اعتمدت دراسة إنترلين وجريج على متغير آخر وهو حجم الناتج المحلي الإجمالي من الحديد والصلب.

(٤١) Enterline and Greig, «Against All Odds?: The History of Imposed Democracy and the Future of Iraq and Afghanistan,» pp. 25 and 50.

يصدق الاستنتاج ذاته في حالة الأخذ في الاعتبار متغير متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، حيث لوحظ وجود علاقة إيجابية بين متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي واستمرارية النظام الديمقراطي المفروض من الخارج، فكلما ارتفع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي كلما زادت فرص استمرارية النظام.

٥ ـ حجم السكان

يؤدي حجم سكان الدولة المحتلة دوراً مهماً في فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة من زوايا عدة. فمن ناحية، كلما زاد حجم سكان الدولة المحتلة كلما خلق ذلك ضغوطاً على سلطات الاحتلال، سواء في ما يتعلق بحجم القوات المسلحة المطلوبة لتطبيق ـ أو لفرض ـ المشروع، أو في ما يتعلق بحجم التكلفة الإجمالية لتطبيق المشروع، وبخاصة في حالة ارتباط حجم السكان الكبير بارتفاع درجة التعددية العرقية أو الدينية، ووجود معارضة داخلية قوية للمشروع الخارجي، الأمر الذي يتطلب زيادة في حجم القوات المسلحة الأجنبية، أو زيادة حجم القوات المسلحة الوطنية، وزيادة حجم الالتزامات العسكرية والمالية لدولة الاحتلال. وقد انتهت بعض الدراسات الإمبيريقية إلى تأكيد هذه العلاقة.

فقد انتهت دراسة أندرو إنترلين ومايكل جريج (تموز/يوليو ٢٠٠٨) إلى أن الدولة المحتلة التي يكون عدد سكانها ٢٥ مليوناً ترتفع فيها احتمالات العنف والتحديات السياسية التي يواجهها مشروع إعادة بناء الدولة بنسبة ٤٣ بالمئة عن الدولة التي يكون عدد سكانها ١,٥ مليون فقط. ولكن هذه العلاقة تأخذ اتجاهاً مغايراً بعد مرحلة معينة، حيث تؤدي الزيادة في حجم القوات المسلحة إلى تراجع في حجم العنف ومستوى التحديات السياسية. ووفقاً للدراسة ذاتها فإن هذا التحول حدث عندما وصل حجم القوات المسلحة الوطنية إلى ٣٠٠ ألف جندي. وفي التحليل الأخير يحسب الحجم الأمثل للقوات المسلحة الوطنية استناداً إلى عوامل عدة، على رأسها حجم السكان.

ووفقاً للدراسة ذاتها أيضاً، فإن زيادة حجم القوات المسلحة من ٠,١٦ جندي/لكل مواطن في المتوسط إلى ٠,٦٤ أدت إلى تراجع في حجم العنف ومستوى التحديات السياسية بنسبة ٥ بالمئة[٤٢]. ومع ذلك فإن التأثير الإيجابي للزيادة في حجم القوات المسلحة الوطنية في حجم العنف لا يتناسب بالضرورة مع حجم الزيادة في القوات المسلحة الوطنية، فعند مستوى معين من الزيادة في حجم القوات المسلحة يتراجع نسبياً حجم التأثيرات الإيجابية لهذه الزيادة، الأمر الذي يجعل من الصعب الاعتماد على آلية زيادة حجم القوات المسلحة لتعويض التأثيرات السلبية الناتجة من حجم السكان الكبير أو الانقسامات العرقية والدينية.

(٤٢) المصدر نفسه، ص ٨٩٩ ـ ٩٠٢.

وتشير دراسة لمينكسين بي، وسامية أمين، وسيث جارز إلى أن مشروعات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال التي تجري في دول صغيرة الحجم من حيث عدد السكان تواجه تحديات داخلية أقل[٤٣].

٦ ـ نمط التفاعل بين الاحتلال والنخب الوطنية

إذا افترضنا وجود درجة من التنسيق بين الأطراف الخارجية المشاركة في عملية إعادة بناء الدولة (في حالة الاحتلال متعدد الأطراف)، فإننا نصبح إزاء ثلاثة أطراف مهمة في عملية إعادة بناء الدولة: سلطات الاحتلال، النخبة المركزية، والنخب المحلية، حيث يسعى كل طرف إلى تحقيق أهدافه حسب موقعه من عملية إعادة بناء الدولة. فالاحتلال يسعى في الغالب إلى تحقيق هدفين: **الأول** هو إعادة بناء النظامين السياسي والاقتصادي بشكل يضمن تغيير التوجهات الخارجية للدولة المحتلة بعد انتهاء الاحتلال (يتم ذلك في الغالب من خلال فرض نظام سياسي ديمقراطي ونظام اقتصادي يقوم على اقتصاد السوق)؛ **والهدف الثاني** هو تحقيق الاستقرار، مع ملاحظة سعي الاحتلال إلى تحقيق هذين الهدفين بأقل تكلفة اقتصادية ومادية ممكنة. بينما تسعى النخبة المركزية إلى ضمان استمرار سيطرتها على السلطة ونفوذها الاقتصادي والسياسي. وأخيراً، تسعى النخب المحلية إلى توسيع هامش استقلالها عن الحكومة المركزية والحفاظ على مكاسبها التي حققتها خلال مرحلة انهيار الدولة أو تعظيم هذه المكاسب. ويؤثر نمط التفاعل بين الأطراف الثلاثة في درجة نجاح سياسات إعادة بناء الدولة في سياق أربعة أنماط مختلفة للعلاقة بين هذه الأطراف.

النمط الأول، هو نمط «التفاعل التعاوني» (Cooperative State-building)، ويحدث ذلك في حالة قبول النخبة المركزية والنخب المحلية بمشروع إعادة بناء الدولة المطروح من سلطات الاحتلال.

النمط الثاني هو «النمط التوافقي» (Compromised State-building)، ويحدث عندما تستطيع الأطراف الثلاثة الوصول إلى نقاط وسطى بخصوص القضايا الخلافية، والوصول إلى تصور محدد يعكس مصالح جميع الأطراف، وغالباً ما يحدث هذا النموذج عندما تدرك النخب الداخلية صعوبة السيطرة على عملية إعادة بناء الدولة وعندما لا تقبل سلطات الاحتلال التسليم بأولوية مصالح ورؤية أحد الطرفين على الآخر.

النمط الثالث هو نمط «بناء الدولة المختطفة» (Captured State-building)، ويحدث عندما يستطيع أي من الطرفين المحليين (النخبة المركزية أو النخب المحلية) السيطرة على عملية إعادة بناء الدولة وتوجيهها في الاتجاه الذي يعظّم مصالحه وأهدافه، والتأثير في عملية تخصيص الموارد الموجهة لعملية إعادة بناء الدولة.

---

(٤٣) Pei [et. al.], «Building Nations: The American Experience,» p. 65.

وأخيراً يتمثل النمط الرابع في نمط «بناء الدولة التصارعي» (Conflictive State-building)، حيث تفشل الأطراف الثلاثة في الوصول إلى حلول وسطى، كما يفشل أي منهم في السيطرة على عملية بناء الدولة وتوجيهها في الاتجاه الذي يتوافق مع مصالحه، ما قد يؤدي إلى انفجار العنف بين الأطراف الثلاثة(٤٤).

ويعد النمط التعاوني، يليه التوافقي، الأفضل على الترتيب، في عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، فهما الأقرب إلى توفير الشروط الداخلية اللازمة لنجاح تلك العملية، والأكثر قدرة على مساعدة سلطات الاحتلال على تطبيق مشروع وسياسات إعادة بناء الدولة بأقل تكلفة وبأقل مدة زمنية ممكنة.

ويعني ذلك أن الطريقة التي تدير بها سلطة الاحتلال علاقاتها بالنخب المحلية يكون لها تأثيراتها المهمة في عملية إعادة بناء الدولة، وقد تقع سلطة الاحتلال في بعض الأخطاء الشديدة في هذا المجال. وعلى سبيل المثال، فقد تلجأ سلطة الاحتلال في سبيل ضمان تعاون النخب المحلية (وغير الشرعية) وعدم مقاومتها لمشروع إعادة بناء الدولة إلى تقديم بعض التنازلات لهذه النخب على حساب النخبة المركزية، الأمر الذي قد يضعف شرعية النظام الجديد والسلطة المركزية، وهو أحد الأخطاء التي وقعت فيها الولايات المتحدة في أفغانستان؛ فقد ساهم التعاون مع بعض النخب المحلية بهدف الحفاظ على الأمن والاستقرار أو مواجهة حركة طالبان، إلى تقويض شرعية نظام حامد قرضاي.

٧ ـ طبيعة الثقافة الوطنية

يجب التمييز بين مستويين في علاقة المتغير الثقافي بعملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال: المستوى الأول ينصرف إلى حجم ثقل المكون الثقافي في عملية إعادة بناء الدولة، بمعنى هل يجب أن يسعى الاحتلال إلى إدخال تغييرات جوهرية على الثقافة الوطنية للدول المستهدف إعادة بنائها؟ ويطرح أكثر دقة، إلى أي حد يجب أن يستهدف الاحتلال تغيير الثقافة الوطنية في اتجاه محدد؟ واقع الأمر، هناك خلاف حول سقف هذا الطموح ومدى ضرورته. ففي الوقت الذي قد يكون فيه من المهم تغيير بعض عناصر الثقافة الوطنية بشكل يسهل عملية إعادة بناء الدولة، وخلق البيئة الداخلية المناسبة لنجاح المؤسسات الديمقراطية واقتصاد السوق، فمن دون تطوير ثقافة احترام سيادة القانون ـ في حالة غياب تلك الثقافة ـ لن تكون هناك أهمية كبيرة للمكونات المؤسسية لعملية إعادة بناء الدولة، وقد تصبح المحاكم والقضاء في هذه الحالة مجرد أبنية وموظفين عموميين، ويصبح الدستور مجرد مجموعة من النصوص(٤٥). إلا أن تمرير مكونات إعادة

---

(٤٤) Michael Barnett and Christoph Zarcher, «The Peacebuilder's Contract: How External Statebuilding Reinforce Weak Statehood?,» in: Paris and Sisk, «Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding,» pp. 24-28 and 35-36.

(٤٥) James Dobbins [et. al.], *The Beginner's Guide to Nation-Building* (Santa Monica: RAND Corporation, 2007), p. 88.

بناء الدولة يحتاج في الوقت ذاته إلى عدم الاصطدام بالثقافة الوطنية، وتحقيق التوافق بين مكونات إعادة بناء الدولة والعناصر الأساسية للثقافة الوطنية.

وبشكل عام، فإن قدرة سلطات الاحتلال على إدخال تغييرات على الثقافة الوطنية تعتمد على عوامل عديدة. ويطرح هنتنغتون، في هذا الإطار، ضرورة توافر ثلاثة شروط لنجاح عملية التغيير الثقافي» أو إحداث ما أسماه «تحول حضاري»، الأول هو دعم وتأييد النخبة السياسية والاقتصادية لهذا التحول. الثاني، وجود رغبة لدى المجتمع المحتل في إعادة تعريف الهوية الوطنية. وأخيرا، يتمثل الشرط الثالث بقابلية العناصر الأساسية في الثقافة الوطنية للتحول أو التغيير في الاتجاه المطلوب، وهو مسألة ترتبط بطبيعة الثقافة الوطنية للدولة المحتلة والمسافة بين هذه الثقافة وثقافة دولة الاحتلال، وهي شروط يصعب توافرها. وفي الاتجاه ذاته، فقد أغفلت العديد من الدراسات التي حاولت استخلاص بعض الدروس من الحالات التاريخية لإعادة بناء الدولة، التركيز على البعد الثقافي[٤٦].

المستوى الثاني، ينصرف إلى العلاقة بين طبيعة الثقافة الوطنية ونجاح/فشل مشروع إعادة بناء الدولة، بمعنى هل هناك ثقافات معينة تقبل فكرة إعادة بناء الدولة من الخارج، بينما ترفضها ثقافات أخرى؟ فإذا كان تغيير الثقافة الوطنية لا يمثل شرطاً ضرورياً لنجاح إعادة بناء الدولة، وأن الثقافة لا تمثل في حد ذاتها محوراً رئيساً في تلك العملية، فإن ذلك لا يعني عدم حضور المتغير الثقافي بشكل كامل في تلك العملية. ولكن يمكن الحديث في هذا الإطار عن عدد من الضوابط المهمة ذات الصلة بهذا المتغير. الأول، أن الخبرات السابقة في مجال إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال تشير إلى إمكان تطبيق مشروع ناجح لإعادة بناء الدولة في ظل بيئة ثقافية مختلفة جذرياً عن ثقافة دولة الاحتلال. وتقدم حالة اليابان النموذج الأبرز في هذا الإطار. وهذا ما يشير إلى أن الأمر لا يرتبط بدرجة الاختلاف الثقافي بين دولة الاحتلال والدولة المحتلة في حد ذاته، بقدر ما يرتبط بعوامل أخرى تتعلق بطبيعة الثقافة الوطنية للدولة المحتلة، من ناحية، وقدرة الاحتلال على فهم هذه الثقافة، وقدرته على التوفيق بين هذه الثقافة ومكونات مشروع إعادة بناء الدولة من ناحية ثانية.

٨ ـ الخبرة السياسية للدولة المحتلة

تنصرف الخبرة التاريخية للدولة المحتلة إلى مسار تطور المؤسسات السياسية والهوية الوطنية للمجتمع الواقع تحت الاحتلال والدولة المستهدف إعادة بنائها. فمع أهمية سياسات الاحتلال

---

(٤٦) على سبيل المثال، فقد حدّدت دراسة جيمس دوبنز وآخرون، «دليل المبتدئ في بناء الأمة»، الصادرة عن مركز راند، ستة مجالات رئيسة يجب أن تركز عليها سلطات الاحتلال أثناء إعادة بناء الدولة، هي: التنمية، الأمن، المساعدات الإنسانية، الحكومة، الاستقرار الاقتصادي، وأخيراً الدمقرطة. وعلى الرغم من أن الدراسة تناولت الثقافة الوطنية إلا أنها لم تتناولها باعتبارها واحدة من مجالات عمل سلطات الاحتلال أو مجالات إعادة بناء الدولة، ولكن تناولتها من زاوية ضرورة دراسة وفهم الثقافة المحلية، والثقافات المحلية الفرعية، كشرط رئيس لنجاح مشروع إعادة بناء الدولة وصياغة سياسات فاعلة في هذا المجال. انظر: المصدر نفسه.

لإعادة بناء الدولة والهوية الوطنية للدولة المحتلة، إلا أنه لا يمكن تجاهل تأثير مسار التطور التاريخي للمؤسسات السياسية في تلك الدولة على نجاح/فشل تلك العملية.

ويمكن الاستفادة في هذا الإطار من أدبيات نظرية «مسار التبعية» (Path Dependence Theory) لمحاولة تفسير نجاح/فشل الاحتلال في إعادة بناء الدولة، وهي نظرية تطورت بالأساس في حقل الاقتصاد، تعنى ببناء نماذج رياضية لمسار الظاهرة الاقتصادية، وتنطلق من افتراض أن التغيرات المتتالية للظاهرة في سياق سلسلة زمنية تؤثر في التطور المستقبلي للظاهرة(٤٧).

وقد حاول دارسو العلوم السياسية الاستفادة من هذه النظرية في فهم مسار الظواهر السياسية المختلفة استناداً إلى مسارات تطورها التاريخي. فعلى الرغم من أن إعادة بناء الدولة بفعل طرف خارجي نوع من قطع مسار التطور التاريخي الذاتي للمؤسسات السياسية والهوية الوطنية للدولة المحتلة، استناداً إلى مشروع خارجي، إلا أن نجاح/فشل بناء هذه المؤسسات، أو إعادة تعريف الهوية الوطنية، يعتمد أيضاً على المسار التاريخي لهذه المؤسسات. ويمكن طرح ثلاثة عوامل مهمة في هذا الإطار، تتعلق بمسار التطور التاريخي للدولة والمجتمع المستهدف، تؤدي دوراً مهماً في نجاح/فشل مشروع إعادة بناء الدولة(٤٨).

العامل الأول، يتعلق بمسار الصراعات الداخلية؛ فوجود تاريخ من الصراعات الحادة داخل المجتمع المحتل قد يعقد عملية إعادة بناء الدولة، ويهدد بتجدد هذه الصراعات في حالة وقوع سلطات الاحتلال في أخطاء سياسية من شأنها إزكاء هذه الصراعات أو الإخلال بالتوازنات السياسية القائمة. فقد انتهت دراسة أندرو إنترلين ومايكل جريج (تموز/يوليو ٢٠٠٨) إلى أن المجتمعات التي شهدت حروباً أهلية قبل بدء مشروع فرض النظام السياسي الديمقراطي من الخارج ترتفع فيها احتمالات العنف وظهور التحديات السياسية التي تواجه المشروع الخارجي بنسبة ٢٥ بالمئة عن الحالات التي لم تشهد هذه الخبرات الصراعية(٤٩).

العامل الثاني، يتعلق بمدى وجود مؤسسات سياسية مستقرة قبل الاحتلال، فكلما كانت هناك مؤسسات سياسية مستقرة، وكلما كانت هذه المؤسسات أقرب إلى المؤسسات الديمقراطية، كلما زادت احتمالات نجاح مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، وكلما تراجعت التكلفة الإجمالية لهذا المشروع.

---

(٤٧) لمزيد من التفصيلات حول هذه النظرية، انظر: Paul A. Divid, «Path Dependence: A Foundational Concept for Historical Social Science,» *The Journal of Historical Economics and Econometric History*, vol. 1, no. 2 (Summer 2007), and Colin Crouch and Henry Farrell, «Breaking the Path of Institutional Development?: Alternatives to the New Determinism,» *Rationality and Security*, vol. 16, no. 1 (2004), pp. 5-43.

(٤٨) Daniel Allen, «New Directions in the Study of Nation-Building: Views Through the Lens of Path Dependence,» *International Studies Review*, no. 12 (2010), p. 416.

(٤٩) Andrew J. Enterline and J. Michael Greig, «Perfect Storms?: Political Instability in Imposed Polities and the Future of Iraq and Afghanistan,» *Journal of Conflict Resolution*, vol. 52, no. 6 (December 2008), p. 903.

العامل الثالث، يتعلق بمدى وجود هوية جماعية مستقرة، فكلما كانت هناك هوية جماعية مستقرة ليست موضع نزاع بين المكونات العرقية والدينية للمجتمع، كلما زادت فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة، وتراجعت التكلفة الإجمالية لتطبيق المشروع.

ثالثاً: محددات ذات صلة بطبيعة النظام العالمي

هناك صلة قوية بين طبيعة النظام العالمي وإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، من أكثر من زاوية: الأولى هي درجة انتشار ظاهرة الاحتلال أو التدخل العسكري الخارجي بهدف إعادة بناء الدولة عبر النظم العالمية المختلفة؛ والثانية هي مدى وجود علاقة بين ظاهرة إعادة بناء الدولة وأمن النظام العالمي؛ والثالثة هي العلاقة بين نجاح إعادة بناء الدولة وطبيعة النظام العالمي.

١ ـ درجة انتشار الظاهرة عبر النظم الدولية المختلفة

لا توجد علاقة ارتباط واضحة بين انتشار ظاهرة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال ونظام عالمي بعينه، فقد شهد النظام العالمي ثنائي القطبية بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة ثلاث حالات لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، هي: اليابان (١٩٤٥ ـ ١٩٥٢)؛ ألمانيا (١٩٤٥ ـ ١٩٥٢)؛ وكوريا الجنوبية (١٩٤٥ ـ ١٩٤٨). كما تتناول العديد من الكتابات حالة الاحتلال الأمريكي للفيليبين الذي استمر خلال الفترة من العقد الأخير من القرن التاسع عشر وحتى منتصف القرن العشرين (١٨٩٨ ـ ١٩٤٥) باعتبارها إحدى حالات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال[٥٠].

غير أن الظاهرة شهدت انتشاراً ملحوظاً بعد انتهاء الحرب الباردة، وتحديداً خلال التسعينيات من القرن العشرين. فقد شهدت تلك الفترة عدداً من الحالات مثل احتلال الناتو للبوسنة (١٩٩٥ ـ الآن)، ولكوسوفو (١٩٩٩ ـ الآن)، ثم شهدت الظاهرة موجة ثالثة خلال فترة ما بعد سبتمبر ٢٠٠١، تمثلت بحالتَي أفغانستان (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ ـ الآن)، والعراق (٢٠٠٣ ـ ٢٠١١).

وفي دراسة لأندرو ج. إنترلين، وج. مايكل جريج حول تاريخ الديمقراطيات المفروضة من الخارج (٢٠٠٨)، انتهيا إلى تحديد عيِّنة من ٤٣ حالة لديمقراطيات تم فرضها من الخارج خلال الفترة (١٨٠٠ ـ ١٩٩٤)، سواء تلك التي تم فرضها عقب حرب أو تحت الاحتلال أو تحت الاستعمار (انظر الجدول الرقم (١ ـ ٤))[٥١]. ويشير توزيع هذه العيِّنة على المراحل الزمنية المختلفة

---

(٥٠) تحدّث الرئيس الأمريكي السابق جورج بوش (الابن) أثناء زيارة له إلى مانيلا أمام أعضاء الكونغرس الفيليبيني، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، عن سعيه إلى الاستفادة من التجربة الأمريكية في إعادة بناء الفيليبين لإعادة بناء العراق. وقام بعقد مقارنات بين الحالتين الفليبينية والعراقية في هذا المجال. انظر: *The New York Times*, 19/8/2003.

(٥١) يجب فهم العيّنة التي انتهى إليها أندرو ج. إنترلين، وج. مايكل جريج في دراستهما تلك في إطار ضوابط محدّدة. فبالإضافة إلى تبنّيها مفهوم «النظام الديمقراطي المفروض من الخارج» والذي يقترب نسبياً من مفهوم «بناء/إعادة بناء الدولة»، فقد اقتصرت العيّنة على الحالات التي حصلت على تقييم قدره (+١) على الأقل في سنة البداية، وفقاً لمؤشر قاعدة بيانات Polity IIId والمعروف باسم DEMAUT، والذي يقيس مستوى الديمقراطية وفقاً لمؤشرات خمسة أساسية، ومن ثم فإن العينة تستبعد مشروعات «النظام الديمقراطي المفروض من الخارج» التي حصلت على أقل من +١ وفقاً لذلك =

إلى تركز هذه الحالات خلال القرن العشرين، وتحديداً خلال الفترة ما بعد سنة ١٩٤٠ (بعد الحرب العالمية الثانية)، وبشكل أخص خلال الستينيات. فمن إجمالي الحالات السابقة، جرت ٣ حالات فقط خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر (يوغوسلافيا في سنة ١٨٣٨، نيوزيلندا في سنة ١٨٥٧، كندا في سنة ١٨٦٧)، بينما جرت ٤٠ حالة خلال القرن العشرين، توزعت بواقع ٩ حالات خلال فترة ما قبل الحرب العالمية الثانية، مقابل ٣١ حالة بعد الحرب، وشهدت الستينيات بمفردها ١٦ حالة منها.

الجدول الرقم (١ ـ ٤)

النظم الديمقراطية المفروضة من الخارج خلال الفترة (١٨٠٠ ـ ١٩٩٤)

الدولة	السنة البداية	مؤشر DEMAUT في سنة البداية	سنة النهاية	مؤشر DEMAUT في سنة البداية	الاستمرارية
النمسا	١٩٤٦	١٠	١٩٩٤	١٠	٤٩
بوتسوانا	١٩٦٦	١٠	١٩٩٤	١٠	٢٩
جمايكا	١٩٥٩	١٠	١٩٩٤	١٠	٣٦
اليابان	١٩٥٢	١٠	١٩٩٤	١٠	٤٣
ماليزيا	١٩٥٧	١٠	١٩٩٤	٧	٣٨
نيوزيلندا	١٨٥٧	١٠	١٩٩٤	١٠	١٣٨
بابوا نيو غينيا	١٩٧٦	١٠	١٩٩٤	١٠	١٩
ألمانيا الغربية	١٩٤٩	١٠	١٩٩٤	١٠	٤٦
فيجي	١٩٧٠	٩	١٩٨٧	٩	١٨
الهند	١٩٥٠	٩	١٩٩٤	٨	٤٥
ليسوتو	١٩٦٦	٩	١٩٧٠	٩	٥
موريشيوس	١٩٦٨	٩	١٩٩٤	١٠	٢٧
النمسا	١٩٢٠	٨	١٩٣٤	-٨	١٥
بورما	١٩٤٨	٨	١٩٦٢	٨	١٥
قبرص	١٩٦٠	٨	١٩٩٤	١٠	٣٥
غامبيا	١٩٦٥	٨	١٩٩٤	١٠	٣٠
أيرلندا	١٩٢٢	٨	١٩٩٤	١٠	٧٣

يتبع

= المؤشر. الضابط الثاني أن رصد هذه الحالات انتهى عند سنة ١٩٨٩ كسنة بداية، أي قبل انتهاء الحرب الباردة، ومن ثم فإنها تستبعد حالات ما بعد الحرب الباردة، وبالتالي فإنها لا تقيس درجة انتشار الظاهرة خلال تلك المرحلة.

لمزيد من التفصيلات حول طبيعة هذه العينة، انظر: Enterline and Greig, «Against All Odds?: The History of Imposed Democracy and the Future of Iraq and Afghanistan,» pp. 7-12.

تابع

لاوس	١٩٥٨	٨	١٩٥٩	٨	٢
نيجيريا	١٩٦٠	٨	١٩٦٤	٧	٥
بنما	١٩٨٩	٨	١٩٩٤	٧	٦
السودان	١٩٥٤	٨	١٩٥٨	٨	٥
سنغافورة	١٩٥٧	٧	١٩٦٥	-٦	٩
الصومال	١٩٦٠	٧	١٩٦٩	٧	١٠
سيريلانكا	١٩٤٨	٧	١٩٩٤	٧	٤٧
أوغندا	١٩٦٢	٧	١٩٦٦	-٨	٥
سيراليون	١٩٦١	٦	١٩٦٧	٦	٧
هندوراس	١٩٠٨	٥	١٩٣٦	٥	٢٩
الفيليبين	١٩٣٥	٥	١٩٧٢	٢	٣٨
سورية	١٩٤٤	٥	١٩٥٠	٥	٧
كندا	١٨٦٧	٤	١٩٩٤	١٠	١٢٨
الكونغو	١٩٦٠	٤	١٩٦٣	٤	٤
جنوب أفريقيا	١٩٢٠	٤	١٩٩٤	٨	٧٥
زمبابوي	١٩٦٤	٤	١٩٨٧	١	٢٤
كوبا	١٩٠١	٣	١٩٥٩	-٨	٥٩
بينين	١٩٦٠	٢	١٩٦٣	٢	٤
غويانا	١٩٦٦	٢	١٩٨٠	٠	١٥
هايتي	١٩١٨	٢	١٩٥٠	-٨	٣٣
كينيا	١٩٦٢	٢	١٩٦٩	٠	٨
لبنان	١٩٤١	٢	١٩٩٠	-٧	٥٠
باكستان	١٩٤٧	٢	١٩٥٨	٨	١٢
يوغوسلافيا/صربيا	١٨٣٣	٢	١٨٥٨	٢	٢١
زامبيا	١٩٦٤	٢	١٩٧٢	٠	٩
مدغشقر	١٩٦٠	١	١٩٦٦	١	٧

ملحوظة: الحالات الواردة في هذا الجدول ليست محل اتفاق بين الباحثين على أنها تمثل حالات تدخل دولي لفرض أنظمة سياسية ديمقراطية من الخارج في الفترات المحددة أمام كل حالة. كما أنها لا تمثل أيضاً حالات للاحتلال الخارجي لإعادة بناء الدولة. لكن الكثير من هذه الحالات تمثل حالات لفرض أنظمة سياسية من الخارج. وقد فضل الباحث تضمين عدم حذف الحالات موضوع الخلاف واقتباس الجدول كما هو بجميع الحالات التي أوردها مؤلف الدراسة حفاظاً على الأمانة العلمية في النقل والاقتباس.

المصدر: Andrew J. Enterline, and J. Michael Greig, «Against All Odds?: The History of Imposed Democracy and the Future of Iraq and Afghanistan,» University of North Texas System, Department of Political Science, p. 40, <http://www.psci.unt.edu/enterline/against-all-odds-v5.pdf>.

وهكذا، يمكن القول إنه لا توجد علاقة محددة بين انتشار ظاهرة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال ونظام عالمي محدد، فقد جرى تطبيق العديد من مشروعات إعادة بناء الدولة تحت إشراف الاحتلال في ظل نظم عالمية مختلفة، تراوحت بين النظام ثنائي القطبية، بمراحل تطوره المختلفة والنظام أحادي القطبية بقيادة الولايات المتحدة بمراحله المختلفة.

٢ ـ العلاقة بين ظاهرة إعادة بناء الدولة وأمن النظام العالمي

كانت هناك دائماً علاقة واضحة بين ظاهرة التدخل الخارجي لإعادة بناء الدولة وأمن النظام العالمي. لكن رغم استقرار هذا الارتباط، فقد حدثت تحولات مهمة في ما يتعلق بالمبررات المطروحة للتدخل الدولي لإعادة بناء الدولة، تبع ذلك تحول ملحوظ أيضاً في الإطار العام الذي طرحت فيه تلك الظاهرة. وبشكل عام، تطورت ثلاثة سياقات أو إطارات، طرحت خلالها ظاهرة التدخل الدولي أو الاحتلال بهدف إعادة بناء الدولة.

السياق الأول هو إعادة بناء الدولة كجزء من بناء نظام عالمي يقوم على الاعتماد المتبادل ودمج الدول المختلفة أيديولوجياً (مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية). السياق الثاني، هو طرح إعادة بناء الدولة كجزء من سياسات إعادة تأهيل الدول الفاشلة (مرحلة ما بعد الحرب الباردة والتسعينيات). وأخيراً، طرحت سياسة إعادة بناء الدولة كآلية لمواجهة الإرهاب. وعلى الرغم من القواسم المشتركة بين المرحلة الثالثة والمرحلتين السابقتين، إلا أن هناك عناصر مهمة تميز مرحلة استخدام إعادة بناء الدولة كآلية لمواجهة الإرهاب. فمن ناحية، ورغم استمرار النظر إلى الدول الفاشلة باعتبارها مصدراً لتهديد الأمن العالمي، إلا أن هذا التهديد لا يعود إلى ما ينطوي عليه أداء الدول الفاشلة في حد ذاته من تهديد للأمن العالمي ـ كما الحال في المرحلة الثانية ـ ولكنه يعود هذه المرة إلى الربط الذي حدث بين الدولة الفاشلة أو الضعيفة، من ناحية، وظاهرة الإرهاب، من ناحية أخرى. وعلى الرغم من أن هذا الارتباط لم يكن واضحاً إلا في حالة واحدة هي أفغانستان، في ظل العلاقة التي نشأت بين نظام طالبان وتنظيم القاعدة (١٩٩٨ ـ ٢٠٠١)، إلا أن الولايات المتحدة حاولت الربط بين نظم أخرى والتنظيمات الإرهابية، مثل نظام صدام حسين في العراق، أو الترويج لسعي النظم السياسية في الدول الفاشلة لتطوير علاقات مع شبكات الإرهاب.

والواقع أن هذا الربط قد جاء نتيجة مباشرة لهجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، والتي جسدت علاقة الارتباط القوية بين الدول الفاشلة والتنظيمات الدينية المتشددة، وهو ما تعكسه المقارنة بين مواقف جورج بوش الابن من سياسة التورط الأمريكي في مشروعات «بناء الأمة» ـ وفقا للتعبيرات الأمريكية المستخدمة في هذا المجال ـ قبل وصوله إلى البيت الأبيض في انتخابات سنة ٢٠٠٠، ومواقفه بعد وقوع هجمات سبتمبر. فقد تبنى بوش الابن أثناء حملته الانتخابية موقفاً معارضاً للتوسع الأمريكي

في مشروعات «بناء الأمة» خلال إدارة بيل كلينتون الديمقراطية؛ إذ ذهب بوش في إحدى مناظراته الانتخابية مع آل غور في ١١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠، إلى أن العائد الحقيقي لتلك المشروعات لم يوازِ التكلفة المادية التي تحمّلها الاقتصاد الأمريكي. وركز بوش في هذا الإطار على حالة هايتي كمثال للعائد المتواضع للتورط العسكري الخارجي في مشروعات إعادة «بناء الأمة».

وعلى الرغم من أن بوش لم يرفض تماماً الأدوار العسكرية الخارجية الأمريكية في هذا المجال، إلا أنه اقترح ثلاثة شروط أساسية، هي: ارتباط هذا المشروع بحماية مصالح حيوية أمريكية، ووضوح المهمة، وأخيراً وضوح الاستراتيجية التي سيتم تطبيقها لتحقيق هذه المهمة. وفي ما عدا ذلك، اقترح بوش الاقتصار على عمليات الدعم اللوجيستي غير المباشر، على نحو ما حدث في حالة تيمور الشرقية(٥٢). وقد أصبح هذا الربط أكثر وضوحاً مع صدور استراتيجية الأمن القومي الأمريكي لسنة ٢٠٠٢.

وكان للبيئة الأمنية الدولية لمرحلة ما بعد ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ تأثير كبير في المشروعات الراهنة لإعادة بناء الدولة. وقد أخذ هذا التأثير أكثر من بُعد. الأول هو الدمج والربط بين عمليتين: محاربة الإرهاب وإعادة بناء الدولة؛ حيث قام الخطاب الأمريكي على التعامل مع إعادة بناء الدولة باعتبارها مدخلاً أساسياً للقضاء على الإرهاب، وهو ما حدث بالفعل في حالتَي أفغانستان والعراق. وعلى الرغم من الحجج التي ساقها هذا الخطاب للدفاع عن هذا الترابط أو التكامل بين العمليتين، إلا أنه من الناحية العملية وقع في بعض السلوكيات التي تتنفي مع طبيعة عملية إعادة بناء الدولة، على نحو وضع العمليتين أو المهمتين في تناقض عملي؛ فالحرب على الإرهاب اقتضت القيام بعمليات عسكرية تختلف إلى حد كبير عن طبيعة الحروب النظامية التقليدية، ما أدى إلى سقوط أعداد كبيرة من المدنيين وتدمير المؤسسات المدنية وتسريح الجيوش النظامية... إلخ، وهو ما أدى إلى تعطيل عملية إعادة بناء الدولة، وصعوبة التنسيق بين استحقاقات عملية إعادة بناء الدولة من ناحية، والحرب على الإرهاب من ناحية أخرى.

وتزداد هذه الصعوبة في حالة وضوح هذا التناقض، وفي حالة اتخاذ الاحتلال صيغة متعددة الأطراف، حيث يكون من المرشح في هذه الحالة حدوث تباين على مستوى المؤسسات السياسية والأمنية ذات الصلة بهاتين العمليتين (وزارتا الدفاع والخارجية)، أو على مستوى الدول المشاركة في الاحتلال، في ما يتعلق بترتيب هذه الأولويات من حيث الأهمية النسبية، بمعنى الاختلاف على أي من هذين المشروعين يأتي أولاً: محاربة الإرهاب، أم إعادة بناء الدولة، أو الخروج والتنازل عن الهدفين معاً.

---

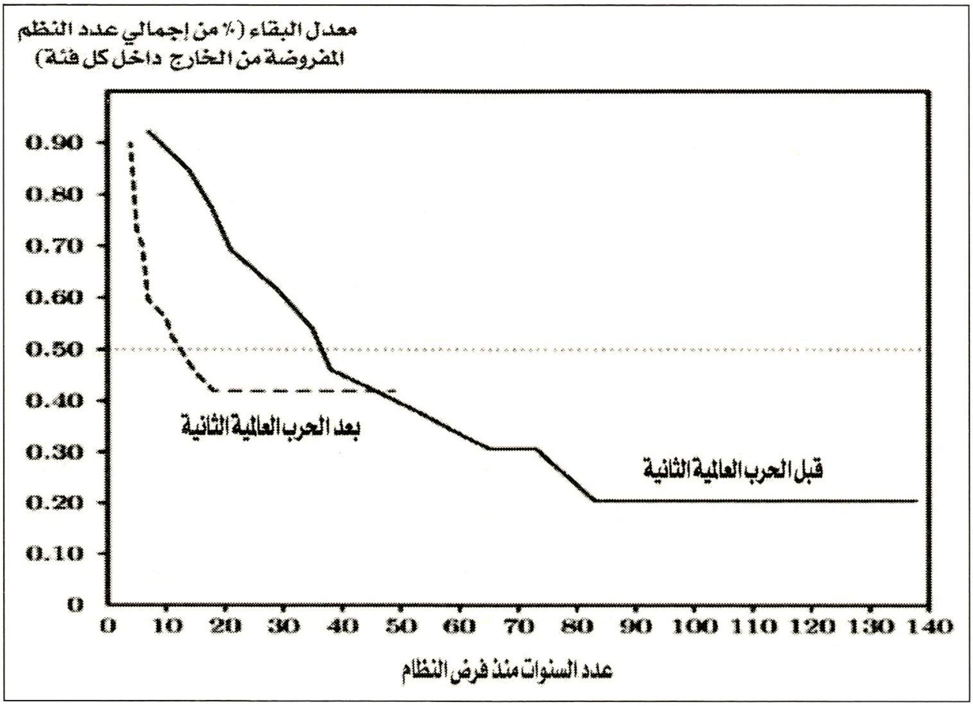
(٥٢) «The Second Gore-Bush Presidential Debate,» Commission on Presidential Debates (11 October 2000), <http://www.debates.org/index.php?page=october-11-2000-debate-tanscript>, (accessed on: 27 October 2011).

٣ ـ العلاقة بين نجاح مشروع إعادة بناء الدولة وطبيعة النظام الدولي

هناك اتجاه يرى أن تجارب النظم الديمقراطية التي تم فرضها قبل الحرب العالمية الثانية، كانت لديها فرصة وقدرة أكبر على البقاء بالمقارنة بالحالات التي تم فرضها بعد الحرب العالمية الثانية. فوفقاً لنتائج دراسة إنترلين وجريج (٢٠٠٨)، نجحت ٩٢ بالمئة من الديمقراطيات التي تم فرضها من الخارج قبل الحرب العالمية الثانية في الاستمرار حتى نهاية العقد الأول من تأسيسها، بينما انهارت ٨ بالمئة فقط منها قبل اكتمال عقدها الأول. وعلى العكس، فقد انخفض معدل بقاء الديمقراطيات التي تم فرضها من الخارج بعد الحرب إلى ٣٦ بالمئة، وانهار حوالى ٤٤ بالمئة منها خلال العقد الأول من تأسيسها. كما ظل هذا التمايز قائماً بين الفئتين، في ما يتعلق بالقدرة على البقاء خلال العقود التالية، فبينما فشل ٣١ بالمئة من الديمقراطيات المفروضة من الخارج قبل الحرب العالمية الثانية بحلول السنة الخامسة والعشرين بعد تأسيسها، فقد ارتفع هذا المعدل ليصل إلى ٤٢ بالمئة في حالة الديمقراطيات المفروضة من الخارج بعد الحرب(٥٣).

الشكل الرقم (١ ـ ٦)

العلاقة بين النظام العالمي وقدرة الديمقراطيات المفروضة من الخارج على البقاء (خلال الفترة ١٨٠٠ ـ ١٩٩٤)



(٥٣) Enterline and Greig, Ibid., pp. 18 and 46.

رابعاً: محددات ذات صلة بالبيئة الإقليمية للدولة المحتلة

لا يمكن تفسير نجاح/فشل مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال بمعزل عن فهم طبيعة الإقليم الذي يجري فيه تطبيق المشروع. وبشكل عام، هناك مستويان في علاقة البيئة الإقليمية بمشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال: **الأول**، هو علاقة البيئة الإقليمية بدوافع القوى العالمية للتدخل الخارجي لإعادة بناء دولة ما داخل الإقليم؛ المستوى الثاني، هو تأثير البيئة الإقليمية في فرص نجاح/فشل مشروع إعادة بناء دولة ما تحت الاحتلال.

في ما يتعلق بالمستوى الأول، يلاحظ أن مشروعات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، بموجاتها المختلفة، قد سعت إلى تحقيق أحد هدفين أو كليهما معاً ـ بجانب أهداف ـ هما تحقيق الاستقرار الإقليمي و/أو إدخال تغييرات محددة على إقليم ما، من قبيل نشر الديمقراطية وتشجيع اقتصاد السوق، بسبب الربط الوثيق بين الاستقرار الإقليمي ونشر الديمقراطية واقتصاد السوق في إقليم ما.

وفي هذا السياق، فقد استندت مشروعات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال إلى عدد من الافتراضات: **الافتراض الأول، أنه يمكن تحقيق الاستقرار والأمن الإقليمي من خلال بناء أنظمة ديمقراطية**، استناداً إلى أن النظم الديمقراطية هي الأكثر ارتباطاً بالسياسات الخارجية السلمية. ويستند هذا الافتراض إلى أن هذه النظم هي الأقل ميلاً إلى دعم التنظيمات الإرهابية، وإلى تطبيق سياسات تدخلية سلبية داخل دول الجوار، وأكثر ميلاً إلى تبني سياسات داخلية احتوائية على المستوى الداخلي تجاه الجماعات السياسية والعرقية والدينية، على نحو تنتفي معه المبررات والدوافع لدى هذه القوى لتبني سياسات عدائية تجاه النظام السياسي القائم، الأمر الذي يعني في التحليل الأخير ضعف احتمالات عدم الاستقرار السياسي الداخلي، ومن ثم عدم اضطرار النظام إلى القيام بأية مغامرات سياسية خارجية لتجاوز أزماته الداخلية. وأخيراً، فإن التدخل العسكري الخارجي لإزاحة النظم التسلطية وبناء نظم ديمقراطية بديلة يتضمن رسالة قوية للنظم غير الديمقراطية بأن انتهاج سياسات تهدد الاستقرار الإقليمي يقود إلى تدخل المجتمع الدولي لتغيير هذه النظم باستخدام القوة العسكرية بما في ذلك شن الحرب والاحتلال[٥٤].

ومع أهمية الافتراض السابق، إلا أن هناك تحليلات، ما تزال ترى أن الديمقراطية ليست هي المحدد الوحيد في تحقيق الاستقرار الإقليمي؛ حيث يطرح البعض، على سبيل المثال، إضافة متغير التنمية، لتصبح المقابلة ليس بين أقاليم ذات «نظم ديمقراطية ـ سلام إقليمي» وأخرى ذات «نظم تسلطية ـ عدم استقرار إقليمي»، ولكن بين «مناطق سلام ـ ثروة ـ مؤسسات ديمقراطية» مقابل «مناطق حرب ـ فقر ـ مؤسسات غير ديمقراطية». بينما يربط آخرون السلام والاستقرار الإقليمي

---

(٥٤) Andrew J. Enterline and J. Michael Greig, «Beacons of Hope?: The Impact of Imposed Democracy on Regional Peace, Democracy, and Prosperity,» *The Journal of Politics*, vol. 67, no. 4 (November 2005), pp. 1077-1078.

بالدولة القوية، بمعنى أن الأمن والسلام الإقليمي أكثر ارتباطاً بالدول القوية، بينما يرتبط الصراع الإقليمي بالدول الضعيفة(٥٥). كذلك فإنه مع أهمية هذا الافتراض، إلا أن العلاقة بين الديمقراطية والأمن الإقليمي ليست ذات اتجاه واحد(٥٦).

الافتراض الثاني، أن فرض نظام ديمقراطي في إقليم تسود فيه النظم التسلطية يزيد فرص انتشار النظم الديمقراطية في الإقليم ذاته. ويستند هذا الافتراض إلى أن وجود مثل هذا النظام في محيط إقليمي تسلطي سيؤدي إلى انتقال الأفكار الديمقراطية والليبرالية إلى النخبة المثقفة داخل هذه الدول، وتطور جدل عام داخلها حول مسألة الديمقراطية، ثم اتجاهها إلى ممارسة الضغوط على النظام لبدء عملية تحول ديمقراطي. ويستند هذا الافتراض إلى أن الشعوب والنخب تسعى جميعها إلى الديمقراطية، ومن ثم فإن جميع النظم والشعوب قابلة للدمقرطة والليبرالية السياسية، بصرف النظر عن النموذج أو الشكل الأخير لهذه الديمقراطية مقارنةً بالنموذج الغربي(٥٧).

وقد انتهى العديد من الدراسات الإمبيريقية إلى تأكيد صحة هذا الافتراض، وهو ما قد يفسر انتشار الديمقراطيات في العالم وفق منطق جغرافي، وتركز الديمقراطيات في أقاليم بعينها في ما يشبه «الكتل الجغرافية الديمقراطية»، مقابل «كتل جغرافية من الدول السلطوية». فقد انتهت الدراسات إلى أنه كلما زاد عدد الدول الديمقراطية المحيطة بدولة ذات نظام غير ديمقراطي (التي لها حدود جغرافية مباشرة معها أو تقع في مسافة لا تزيد على ٥٠٠ كم) كلما زادت فرص التحول الديمقراطي داخل هذه الدولة. وأنه كلما زاد عدد الدول غير الديمقراطية المحيطة بدولة ذات نظام ديمقراطي كلما زادت فرص انتكاس الديمقراطية في هذه الدولة(٥٨).

الافتراض الثالث، أن وجود دولة ذات اقتصاد سوق حر في إقليم ما تسود فيه اقتصادات التخطيط المركزي، سيقود بدوره إلى انتشار أفكار ونظام السوق في باقي دول الإقليم، الأمر الذي يؤدي بدوره إلى ارتفاع معدلات النمو الاقتصادي داخل الإقليم. ويستند هذا الافتراض إلى عدد من المبررات: **أولها**، هو الارتباط بين اقتصاد السوق وارتفاع معدلات النمو الاقتصادي والرخاء الاقتصادي. هذا الارتباط يؤدي إلى خلق جدل داخل النظم ذات الاقتصادات المخططة، وتطور رأي عام ضاغط على النظم الحاكمة في هذه الدول لإجراء تحولات مماثلة في اتجاه الليبرالية السياسية واقتصاد السوق؛ وثانيها أن اقتصاد السوق ومن خلال ارتباطه بتحرير وبتوسيع التجارة الخارجية، ومن ثم زيادة معدل النمو الاقتصادي، يؤدي إلى تشجيع دول الجوار الإقليمي على الاستفادة من عمليات

---

(٥٥) المصدر نفسه، ص ١٠٧٧ ـ ١٠٧٨.

(٥٦) Michael Mousseau and Yuhang Shi, «A Test for Reverse Causality in the Democratic Peace Relationship,» *Journal of Peace Research*, vol. 36, no. 6 (1999).

(٥٧) Enterline and Greig, Ibid., pp. 1979-1080.

(٥٨) Lars-Erik Cederman and Kristian Skrede Gleditsch, «Conquest and Regime Change: An Evolutionary Model of the Spread of Democracy and Peace,» *International Studies Quarterly*, vol. 48, no. 3 (September 2004), pp. 605-608.

تحرير التجارة في تلك الدول، ومن ثم تحرير تجارتها الخارجية، الأمر الذي يؤدي في التحليل الأخير إلى اتجاه هذه الدول تدريجيا إلى الليبرالية السياسية ونظام اقتصاد السوق(٥٩).

ويستند هذا الافتراض إلى الخبرة التطبيقية لفرض نظم ديمقراطية ذات اقتصاد سوق في اليابان وألمانيا الغربية بعد الحرب العالمية الثانية. فقد تحولت اليابان بحلول الثمانينيات إلى أكبر مستثمر في إقليم شرق آسيا، وأكبر مصدِّر للسلع والخدمات، وأكبر مانح للمساعدات الخارجية، وأكبر مستورد للسلع الأولية. هذا التوسع والنمو المتسارع للاقتصاد الياباني أدى بدوره إلى تسريع تحول اقتصادات المنطقة إلى نظام اقتصاد السوق، والنمو الاقتصادي في المنطقة.

كذلك انتهت الدراسة المهمة التي قام بها إنترلين وجريج على عيّنة شملت ٢٧ نظاماً سياسياً ديمقراطياً مفروضاً من الخارج خلال الفترة (١٩٠٩ ـ ١٩٩٤)، إلى وجود علاقة واضحة بين بناء نظام ديمقراطي قوي مفروض من الخارج داخل إقليم ما وميل دول الإقليم إلى عدم الدخول في حرب خارجية، فكلما ضاقت المسافة الجغرافية بين دولة ما ونظام سياسي ديمقراطي قوي مفروض من الخارج، كلما تراجعت احتمالات دخول هذه الدولة في حرب خارجية، والعكس صحيح، أي كلما زادت المسافة الجغرافية الفاصلة بين دولة ما ونظام سياسي ديمقراطي قوي مفروض من الخارج، كلما زادت احتمالات دخول هذه الدولة في حرب خارجية(٦٠).

لكن رغم تلك العلاقة، فقد أكد إنترلين وجريج ملاحظتين مهمتين: **أولاهما**، أن هذه العلاقة تكون أكثر وضوحاً في حالة دول الجوار الجغرافي المباشر (التي تمتلك حدوداً مباشرة مع دولة النظام الديمقراطي المفروض من الخارج)، بينما تضعف بشكل ملحوظ في حالة دول الجوار الإقليمي غير المباشر (التي تقع في نطاق يتراوح بين ١ ـ ٩٥٠ كم من النظام المفروض من الخارج). **ثانيتهما**، أنه في الحالات التي تكون فيها الديمقراطيات المفروضة من الخارج ضعيفة، فإنها تقوض السلام الإقليمي، فقد انتهت الدراسة إلى أن احتمالات دخول الدولة ذات الجوار الجغرافي المباشر لنظام سياسي ديمقراطي ضعيف مفروض من الخارج في حرب خارجية تكون أعلى بنسبة ٨٧ بالمئة من الدول الأخرى، وأن احتمالات دخول دولة ذات جوار إقليمي غير مباشر في حرب خارجية تكون أعلى بنسبة ٩٣ بالمئة إلى الدول التي تقع خارج هذا النطاق(٦١).

أما في ما يتعلق بتأثير الديمقراطيات المفروضة من الخارج في تشجيع عملية الدمقرطة في الإقليم، فقد انتهت الدراسة الإمبيريقية لإنترلين وجريج إلى عدم وجود علاقة إحصائية واضحة ذات دلالة بين الديمقراطيات القوية المفروضة من الخارج وتشجيع الدمقرطة في باقي دول الإقليم، بينما يكون تأثير الديمقراطيات الضعيفة عكسياً، حيث تؤدي هذه الديمقراطيات دوراً ملحوظاً في تعطيل أو تقويض عملية الدمقرطة في دول الجوار الإقليمي، ويصدق ذلك على حالات ما قبل الحرب

---

(٥٩) Enterline and Greig, Ibid., pp. 1080-1081.

(٦٠) المصدر نفسه، ص ١٠٨٧.

(٦١) المصدر نفسه، ص ١٠٨٩ ـ ١٠٩٠.

العالمية الثانية أو بعدها. وأخيراً في ما يتعلق بتأثير النظم الديمقراطية المفروضة من الخارج على الرخاء الاقتصادي الإقليمي (مقاساً بمعدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي)، فقد انتهت الدراسة إلى وجود علاقة إحصائية واضحة ذات دلالة بين هذه الديمقراطيات ومعدل نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، حيث تبين أن للديمقراطيات القوية دوراً ملحوظاً في حفز هذا المعدل في دول الإقليم بشكل عام. وعلى العكس، فإن الديمقراطيات الضعيفة ارتبطت بتراجع معدل النمو في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي[٦٢].

وهكذا، فإن النتائج النهائية لتأثير الديمقراطيات المفروضة من الخارج في الاستقرار الإقليمي، أو نشر الديمقراطية داخل الإقليم، أو النمو الاقتصادي، تعتد على درجة ديمقراطية وقوة هذا النظام، فالديمقراطيات الضعيفة والهشة تحقق نتائج عكسية في ما يتعلق بالأهداف الثلاثة.

كما إن للبيئة الإقليمية لمشروع إعادة بناء الدولة دوراً مهماً في نجاح/فشل سلطات الاحتلال في تطبيق المشروع، من أكثر من زاوية. أبرزها وجود مصدر للتهديد الإقليمي قد يجبر النظام الجديد على تحويل جزء من موارده المحلية لمواجهة هذا التهديد، الأمر الذي يخلق أعباء إضافية على مؤسسات النظام الجديد، على نحو قد تؤثر سلباً في قدرة النظام على القيام بوظائفه الداخلية. كما تتعاظم التأثيرات السلبية للبيئة الإقليمية في حالة تضارب رؤى ومصالح القوى الإقليمية حول طبيعة ومستقبل الدولة المعاد بناؤها وطبيعة ارتباطاتها الأمنية بدولة الاحتلال. كما تزداد قدرة القوى الإقليمية على إجهاض المشروع السياسي للاحتلال في الدولة المعاد بناؤها في حالة امتلاك القوى الإقليمية لأوراق تسمح لها بالتدخل السلبي في عملية إعادة بناء الدولة، مثل تداخل التركيبات العرقية أو الدينية. ولا تقتصر التأثيرات السلبية للبيئة الإقليمية في هذه الحالات على تحويل جزء من الموارد الاقتصادية إلى مواجهة التهديدات الإقليمية، ولكنها قد تؤدي أيضاً إلى تعميق حدة الاستقطاب السياسي الداخلي في حالة انحياز القوى الإقليمية إلى أحد أطراف الصراع الداخلي، فضلاً عما تؤدي إليه في التحليل الأخير من زيادة حجم التكلفة الاقتصادية لمشروع إعادة بناء الدولة. وعلى العكس، فإن وجود درجة من التوافق الإقليمي حول مشروع إعادة بناء الدولة يخلق بيئة مشجعة لنجاح المشروع، ومن ثم خفض حجم التكلفة الإجمالية للمشروع.

وأخيراً، يمكن الإشارة إلى مدخلين آخرين إضافيين لتأثير البيئة الإقليمية في مشروع إعادة بناء الدولة: **الأول**، هو درجة انتشار ظاهرة الدولة الفاشلة أو الدولة الهشة داخل الإقليم؛ فكما أنه من المتوقع أن يؤدي بناء نظام ديمقراطي قوي إلى نشر الديمقراطية في الإقليم، كذلك فإن انتشار ظاهرة الدولة الفاشلة والهشة داخل الإقليم يمكن أن يؤدي إلى إعاقة أو انتكاس مشروع إعادة بناء الدولة، وبخاصة في حالة بناء نظام ديمقراطي ضعيف. **المدخل الثاني**، هو درجة التشابه القومي والديني أو الطائفي بين الدولة المستهدف إعادة بنائها ودول الجوار الإقليمي؛ فكلما زادت درجة

(٦٢) المصدر نفسه، ص ١٠٩٣ ـ ١٠٩٥.

التشابه القومي والديني كلما تراجعت فرص التأثير السلبي للبيئة الإقليمية في عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال.

خامساً: الفروض البحثية والضوابط المنهجية

في ضوء ما كشف عنه التناول السابق لواقع الأدبيات الراهنة في مجال إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، وما تثيره من إشكاليات مهمة لم تقدم هذه الأدبيات إجابات محددة بشأنها، وفي ضوء ما تثيره الحالات الجديدة لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال والتي بدأ تطبيقها عقب هجمات سبتمبر ٢٠٠١، يمكن الاستناد إلى «الإطار النظري السابق» لطرح عدد من الفروض البحثية التي تسعى هذه الدراسة إلى التحقق من صحتها، بهدف إضافة نوع من التراكم البحثي والعلمي في هذا المجال. وتطرح الدراسة في هذا الإطار الفروض الثمانية التالية:

الفرض الأول: أنه كلما كانت الهزيمة العسكرية للدولة المحتلة واضحة كلما أصبحت عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال أكثر سهولة وأقل تكلفة.

الفرض الثاني: أنه كلما كان المجتمع المحتل أكثر قبولاً بالهزيمة كلما أصبحت عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال أكثر سهولة وأقل تكلفة.

الفرض الثالث: أنه كلما كانت دولة الاحتلال ذات نظام ديمقراطي، كلما زاد حجم القيود المفروضة على عملية صنع القرار الخاص بمشروع إعادة بناء الدولة.

الفرض الرابع: أنه كلما زادت درجة التعددية (الدينية أو العرقية) داخل المجتمع المحتل كلما أصبحت عملية إعادة بناء الدولة أكثر تعقيداً.

الفرض الخامس: أن المجتمعات الإسلامية أقل استعدادا من المجتمعات الأخرى لقبول مشروعات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال.

الفرض السادس: أنه كلما كان لدى المجتمع المحتل خبرة سياسية ديمقراطية كلما أصبحت مهمة الاحتلال في إعادة بناء الدولة المحتلة أكثر سهولة.

الفرض السابع: أن نظام القطبية الثنائية أكثر ملاءمة لنجاح عمليات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال بالمقارنة بالنظام أحادي القطبية.

الفرض الثامن: أنه كلما زادت درجة التوافق الإقليمي حول مشروع إعادة بناء الدولة، كلما زادت فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال.

ويجدر التذكير هنا أن موضوع هذه الدراسة ليس هو الحرب أو الاحتلال أو سياسات الاحتلال في حد ذاتها، ولكن موضوعها هو دراسة سياسات الاحتلال ذات الصلة بمشروع إعادة بناء الدولة، وتقييم تلك السياسات من زاوية نجاحها أو فشلها في تحقيق هذا الهدف، في إطار تفاعلها مع الفاعلين والمدخلات المحلية والإقليمية والعالمية.

وتتناول الدراسة ثلاث حالات تطبيقية، هي اليابان، وأفغانستان والعراق. ويرجع اختيار حالة اليابان إلى ما تمثله هذه التجربة من أهمية تاريخية باعتبارها النموذج الرئيس المطروح في نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة(*).

ويرجع اختيار هذه الحالات إلى ما تقدمه من فرصة مهمة لاختبار الفروض التي تطرحها الدراسة. فكما سبق القول، جرت الحالات الثلاث في إطار بيئات محلية وإقليمية ودولية مختلفة. فقد جرت حالة اليابان داخل مجتمع يتسم بدرجة متقدمة من التجانس الثقافي والديني والعرقي، وينتمي إلى الثقافة الآسيوية، وفي ظل نظام عالمي ثنائي القطبية، بينما جرت الحالتان الأفغانية والعراقية داخل مجتمعات محلية اتسمت بدرجة كبيرة من التعددية العرقية والدينية، وصلت إلى حد الانقسام ووجود خبرة صراعية بين المجموعات العرقية الأساسية (حالة أفغانستان)، وفي مجتمعات إسلامية. كما جرت على المستوى الدولي في ظل نظام أحادي القطبية، حمل سمات مهمة بعد هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. أيضاً لم يخلُ الإطار الإقليمي الذي جرت فيه هذه الحالات الثلاث من تباينات مهمة. بالإضافة إلى هذه التباينات، هناك قواسم مشتركة، أبرزها أنها جرت في ظل وجود محتل رئيس، أو محتل واحد تقريباً، هو الولايات المتحدة الأمريكية.

وتطرح العديد من الأدبيات حالة اليابان ـ بالإضافة إلى حالة ألمانيا ـ باعتبارها النموذج التاريخي الناجح في مجال إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، على نحو يجعل منها النموذج «المعياري» الذي يجب القياس عليه في تقييم المشروعات الجارية لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. لكن بعض الباحثين يرون أن التباينات القائمة بين حالة اليابان من ناحية، وحالتي أفغانستان والعراق من ناحية أخرى، من الهيكلية إلى الحد الذي لا يسمح بالمقارنة بينها، أو قياس حالتي ما بعد أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١ على حالات ما بعد الحرب العالمية الثانية، بخاصة تباين مستوى التنمية الاقتصادية عند بدء مشروع إعادة بناء الدولة في الحالات الثلاث. ففي الوقت الذي كانت فيه اليابان دولة متقدمة صناعياً قبل الحرب العالمية الثانية ما يزال ينتمي الاقتصاد العراقي إلى الاقتصادات الزراعية المعتمدة على تصدير سلعة أولية (النفط)، وما يزال ينتمي الاقتصاد الأفغاني إلى الاقتصادات الصغيرة الهشة. ويشير هؤلاء أيضاً إلى التباين في مستوى التطور السياسي في الحالات الثلاث عند بدء الاحتلال، ففي الوقت الذي عرفت فيه اليابان خبرة مهمة من المؤسسات الديمقراطية في مراحل تاريخية مهمة قبل الاحتلال، فقد افتقدت حالتا العراق وأفغانستان مثل هذه الخبرة، ما جعل فرانسيس فوكوياما يرى أن ما حدث في اليابان لم يتعدَّ كونه إعادة تعريف لمصدر شرعية الحكومة

(*) هناك حالة أخرى مهمة، هي حالة ألمانيا، تُقدم أيضا باعتبارها واحدة من النماذج التاريخية في نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة، إلا أن الدراسة سوف تركز على حالة اليابان كحالة تاريخية، لسببين، الأول يتعلق بوجود درجة كبيرة من التشابه بين حالتي اليابان وألمانيا. السبب الثاني يتعلق بحرص الباحث على التناول الوافي للحالات الثلاث على نحو يضمن فهما أعمق لكل حالة.

الجديدة (بعد الحرب)[٦٣]. كما ذهب جاسون براونلي إلى أن ما حدث في حالتي اليابان وألمانيا لم يكونا مشروعين لإعادة بناء الدولة بالمعنى الدقيق، بقدر ما كانا مشروعين «لاستعادة» التجربة الديمقراطية والمؤسسات الديمقراطية (Restoring Democracy) السابقة على صعود النظامين العسكري والنازي في البلدين[٦٤]. وأخيراً، يشير هؤلاء إلى تباين درجة التنوع العرقي والديني أو الطائفي في الحالات الثلاث.

لكن مع أهمية وجهة النظر تلك، فإن التباينات القائمة بين الحالات الثلاث هي عناصر مهمة تؤسس لطرح الفروض البحثية السابقة لاستنتاج الشروط المختلفة لنجاح مشروعات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، وبما يسمح بتحقيق التراكم العلمي في هذا المجال. كذلك، فإن هذه المقارنة ليست مجرد «اجتهاد» بحثي لكنها تستند أيضاً إلى عمل سياسي واعٍ لدى القوة الكبرى على قمة النظام العالمي، والتي نظرت إلى الحالتين التاريخيتين (اليابان وألمانيا) باعتبارهما نموذجين إرشاديين للمشروعين العراقي والأفغاني، بل والسعي إلى محاكاة هذين النموذجين (بصرف النظر عن صدق هذا التوجه).

أما في ما يتعلق بالإطار الزمني، فسوف تركز الدراسة على حالة اليابان خلال فترة الاحتلال الأمريكي لليابان (١٩٤٥ ـ ١٩٥٢)، الفترة (٢٠٠١ ـ ٢٠١٢) بالنسبة إلى حالة أفغانستان، والفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١٢) بالنسبة إلى حالة العراق.

طبيعة التصميم البحثي للدراسة

استنادا إلى الأهداف والضوابط المنهجية السابقة، تُصنف هذه الدراسة ضمن التصميمات البحثية غير التجريبية التي تبحث عن اكتشاف علاقات بين مجموعة من المتغيرات المستقلة والتابعة، لكنها لا تدّعي البحث عن علاقات سببية بين هذه المتغيرات. كما تُصنف في هذا الإطار ضمن تصميمات دراسة الحالة التي تسعى إلى اختبار صدق مجموعة من الفروض في حالات معينة[٦٥].

وتعتمد الدراسة على توظيف ثلاثة مناهج أساسية: **الأول**، هو المنهج التاريخي، وذلك بالنظر إلى القدم النسبي لحالة إعادة بناء الدولة في اليابان التي جرت عقب الحرب العالمية الثانية، وهو ما يقتضي العودة إلى الوثائق والمصادر الأولية والثانوية المتاحة وتوظيف أدوات هذا المنهج

(٦٣) Francis Fukuyama, «Introduction: Nation building and the Failure of Institutional Memory,» in: Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, p. 4.

(٦٤) Jason Brownlee, «Imperial Designs, Empirical dilemmas: Why Foreign-Led State Building Fails?,» Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, CDDRL Working Papers; no. 40 (16 June 2005), pp. 3-4 and 14-15.

(٦٥) لمزيد من التفصيلات حول تصميمات البحوث غير التجريبية، انظر: محمد السيد سليم، «تصميمات البحوث غير التجريبية بين النظرية والتطبيق،» في: ودودة بدران، محرّر، تصميم البحوث في العلوم الاجتماعية (القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية ـ جامعة القاهرة، ١٩٩٢)، ص ١١٧ ـ ١٥٠.

للمساعدة في فهم تلك الحالة؛ المنهج الثاني، هو منهج دراسة الحالة، والذي يهدف إلى دراسة الروابط والعلاقات المتبادلة استناداً إلى طرح فروض معينة. ويقوم هذا المنهج على تجميع المعلومات التفصيلية حول الحالة موضوع الدراسة مع التركيز على البيانات ذات الصلة بالفروض المطروحة؛ المنهج الثالث، هو المنهج المقارن والذي يركز على إجراء المقارنات بين الظواهر بهدف اكتشاف علاقات التوافق بين المتغيرات واكتشاف العوامل والأسباب المشتركة بين الحالات موضوع الدراسة.

وتكتسب هذه الدراسة أهميتها في ضوء عاملين أساسيين، الأول يتعلق بالأهمية النظرية، ويرتبط بما تمثله دراسة الحالتين الأفغانية والعراقية من أهمية للباحثين والأكاديميين المصريين والعرب. فرغم تعدد الكتابات والدراسات العربية حول تجربة الاحتلال في أفغانستان والعراق، إلا أن معظم هذه الدراسات إما أنها أجريت من منظورات أخرى (دراسة دور العامل الخارجي في الإصلاح، دراسة تأثير الوجود الأجنبي في التوازن الاستراتيجي الإقليمي، دراسة قرارات الحرب ذاتها، دراسة جرائم الاحتلال ضد الإنسانية... إلخ) أو أنها ركزت على دراسة الداخل الأفغاني والعراقي ذاته (الطائفية، العنف والمقاومة، تطور العملية السياسية... إلخ). ومن ثم، فإن هذه الدراسة قد تمثل محاولة لفهم التجربتين الأفغانية والعراقية من منظور مختلف وهو بناء الدولة تحت الاحتلال، في إطار مقارن بالتجربة التاريخية موضوع الدراسة في هذا المجال (اليابان)، ومحاولة تفسير مراوحة هاتين الحالتين بين الفشل أو التعثر والانتكاس.

وأخيراً، تكتسب هذه الدراسة أهميتها بالنظر إلى ما تمثله حالتا احتلال أفغانستان والعراق من أهمية باعتبارهما أهم حالتين تجريان في العالم الإسلامي لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. وعلى الرغم من وجود حالتين أخريين كانتا ذاتا صلة بالعالم الإسلامي، هما الصومال والبوسنة والهرسك، إلا أنه يظل لحالتي أفغانستان والعراق أهميتهما الخاصة ليس فقط بالنظر إلى موقع هاتين الدولتين داخل العالم الإسلامي، ولكن بالنظر أيضاً إلى حجم الوجود الأجنبي، وما ارتبط بها من حرب وعملية تدمير واسعة النطاق للبنية الأساسية والمجتمعية الأفغانية والعراقية، وبالنظر أيضاً إلى البيئة الأمنية الدولية التي يجري في إطارها تطبيق هاتين الحالتين والتي تختلف كثيراً عن بيئة التسعينيات رغم ما يجمعهما من بعض أوجه التشابه.

الفصل الثاني

قياس حالات إعادة بناء الدولة في اليابان وأفغانستان والعراق (قياس المتغير التابع)

مقدمة

تعد عملية تقييم نجاح/فشل مشروع إعادة بناء دولة ما تحت الاحتلال من العمليات بالغة التعقيد لأسباب كثيرة: أولها، أنها عملية تتسم بدرجة كبيرة من الدينامية، فقد تقوم سلطة الاحتلال بالفعل بتطبيق الكثير من الإجراءات أو الاستحقاقات، وعلى رأسها وضع دستور ديمقراطي، وتقديم المساعدات الاقتصادية، وبناء الجيش الوطني... إلخ، لكن من الناحية الفعلية لا تحدث أية تطورات حقيقية في مجال بناء نظام ديمقراطي فاعل، أو بناء اقتصاد وطني مستقر لديه القدرة على النمو والبقاء. ويرجع ذلك إلى أن هذه الإصلاحات لا تعمل في فراغ، ولكنها تعمل في بيئات داخلية قد تؤدي إلى تفريغ هذه الإصلاحات من مضمونها.

السبب الثاني يتعلق بطبيعة النجاح والفشل كليهما، فكلاهما عملية معقدة ومركبة، إذ لا يمكن القول إن احتلال ما يمثل عملية نجاح نقية وكاملة، وإن احتلال آخر يمثل حالة فشل نقية وكاملة، فالطبيعي أن تنطوي أي تجربة لإعادة بناء دولة ما على مظاهر عدة للنجاح والفشل معاً، وهو ما يعود بدوره إلى تعدد مؤشرات ومعايير الحكم على الاحتلال من ناحية، وتعدد أهداف الاحتلال من ناحية أخرى.

السبب الثالث أن قوى الاحتلال لا تنسحب، في الغالب، إلا بعد تحقيق درجة من الاستقرار كغطاء أو مبرر للانسحاب. وفي بعض الحالات تلجأ إلى ادعاء تحقيق بعض النجاح كغطاء للانسحاب. ومن ثم، فإن تقييماً حقيقياً لنجاح/فشل تجربة الاحتلال في إعادة بناء دولة ما يجب ألّا يستند إلى تلك الادعاءات أو الخطاب المعلن من جانب سلطة الاحتلال، بقدر ما يجب أن يستند إلى تقييم موضوعي للأهداف المحققة بالمقارنة بتكاليف تحقيق هذه الأهداف. وهنا تثار

مشكلة أخرى تتعلق بطريقة قياس هذه التكلفة، التي تتضمن تكاليف مباشرة وأخرى غير مباشرة. وتشمل التكاليف المباشرة إجمالي التكاليف المالية للعمليات العسكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تقوم بها سلطات الاحتلال داخل الإقليم المحتل، في سبيل إنجاز مشروع إعادة بناء الدولة، بالإضافة إلى حجم التكلفة البشرية التي تكبدتها سلطة الاحتلال والمجتمع المحتل. بينما تشمل التكاليف غير المباشرة تكلفة الفرصة البديلة، بمعنى المصالح التي كان من الممكن تحقيقها باستخدام التكاليف المباشرة نفسها. كما تشمل التداعيات السلبية للاحتلال على العلاقات الدولية والإقليمية لدولة/دول الاحتلال، مثل تدهور العلاقات الثنائية لدولة/دول الاحتلال مع قوى دولية أخرى، يمكن أن تؤدي بدورها إلى تكبيد سلطة الاحتلال تكاليف أخرى إضافية لا تمثل جزءاً من التكاليف المباشرة للاحتلال، كأن يؤدي تدهور هذه العلاقات إلى خفض حجم العلاقات التجارية أو الدخول في سباق تسلح... إلخ.

السبب الرابع يتعلق باحتمال حدوث تحول في أهداف الاحتلال خلال فترة تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة. كأن تقوم سلطات الاحتلال بخفض أهداف الاحتلال من إعادة بناء الدولة إلى مجرد القضاء على مصادر التهديد، بمعنى النزول من «الاحتلال الشامل» إلى «الاحتلال الأمني»، أو العكس، أو التحول من أي من نمطَي الاحتلال السابقين إلى مجرد تأمين الخروج الآمن من الدولة المحتلة ووقف المزيد من الخسائر المادية والبشرية. وعلى سبيل المثال، فقد تحول الهدف الرئيس للاحتلال الدولي لليابان (١٩٥٢ ـ ١٩٥٧)، وألمانيا (١٩٥٢ ـ ١٩٥٧) من الحيلولة دون ظهور يابان أو ألمانيا متقدمة صناعياً إلى إعادة بناء الدولة في الحالتين، بما تضمنه ذلك من تشجيع عملية التصنيع والتنمية في الحالتين. وقد حدث هذا التحول تحت تأثير بدء الحرب الباردة[1]. كما حدث تحول في الهدف الرئيس للاحتلال الدولي لأفغانستان من إعادة بناء الدولة الأفغانية وفرض نظام ديمقراطي، على نحو ما حدث في الحالتين اليابانية والألمانية، إلى مجرد القضاء على تنظيم القاعدة وكسر تحدي طالبان من خلال إضعافها نسبياً ودمجها في النظام السياسي، الأمر الذي أدى إلى حدوث تنازل ملحوظ في ما يتعلق بطبيعة النموذج الديمقراطي المستهدف بناؤه. هذا التحول في أهداف الاحتلال يؤدي بدوره إلى مزيد من تعقيد معايير ومؤشرات الحكم على المشروع السياسي للاحتلال داخل دولة ما.

السبب الخامس يتعلق بالمدى الزمني اللازم للحكم على مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، بمعنى ما هي النقطة التي يمكن القول عندها إن احتلالاً ما قد نجح/فشل في تحقيق هدف إعادة بناء الدولة. وما يزيد صعوبة إصدار هذا الحكم ضرورة تقييم الأهداف المتحققة على

(١) للمزيد حول طبيعة التحوّل في أهداف الاحتلال في الحالتين اليابانية والألمانية، انظر: John W. Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II* (New York: W. W. Norton, 1999), pp. 525-546, and Carolyn Eisenberg, *Drawing the Line: The American Decision to Divide Germany, 1944-1949* (New York: Cambridge University Press, 1996).

المدى البعيد؛ فالغياب المؤقت لمصادر التهديد أو الاستقرار قصير المدى قد يمثل معياراً مضللاً للحكم على نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة أو بناء نظام ديمقراطي فاعل.

وأخذاً في الاعتبار تلك الصعوبات فقد اعتمدنا في قياس نجاح/فشل الاحتلال في إعادة بناء الدولة في الحالات الثلاث على عدد من المؤشرات الدولية التي تقيس حالة الديمقراطية، وحالة الاقتصاد الوطني في الحالات الثلاث، وذلك باعتبار هذه المؤشرات تمثل انعكاساً لحقيقة الأوضاع السياسية والأمنية والاقتصادية. ففي ما يتعلق بقياس حالة الديمقراطية، تم اعتماد مؤشرين أساسيين: الأول، هو مؤشر (Polity) الذي يقدمه مشروع (Polity IV) الذي يجريه «مركز السلام النظامي» (The Center for Systemic Peace (CSP))، وهو مؤشر يقيس تطور حالة الديمقراطية في دول العالم عبر سلسلة زمنية تبدأ من سنة ١٨٠٠. ويقوم المؤشر بقياس تلك الحالة من خلال مؤشرين فرعيين، يقيس أحدهما درجة تحقق سمات النظام الديمقراطي، ويقيس الآخر درجة تحقق سمات النظام التسلطي، حيث يتضمن كل مؤشر فرعي عدداً من المتغيرات الفرعية الأخرى، يمنح كل منها وزناً نسبياً داخل المؤشر. ويأخذ كل مؤشر من المؤشرين السابقين قيمة تتراوح بين صفر و ١٠. ويتم حساب القيمة الإجمالية لحالة النظام السياسي Polity بعد حساب إجمالي القيم التي حصل عليها النظام على مستوى مؤشري «الديمقراطية» و«السلطوية»، حيث يتم إدخال قيمة مؤشر السلطوية في المعادلة بالقيمة السالبة. فإذا افترضنا أن نظاماً سياسياً ما حصل على قيمة ٣ في ما يتعلق بسمات النظام الديمقراطي، بينما حصل على قيمة ٧ في ما يتعلق بسمات النظام السلطوي، فإن القيمة الإجمالية للمؤشر الإجمالي لحالة النظام السياسي تصبح (-٤). وهكذا، فإن القيمة الإجمالية لمؤشر حالة النظام السياسي Polity تتراوح بين (+١٠) وتعني أن النظام ينتمي إلى «الديمقراطيات القوية»، و(-١٠)، وتعني أن النظام ينتمي إلى فئة «السلطويات الكاملة». ويتحدد موقع النظام بين هاتين الفئتين بناء على قيمة الدليل بين هذين الحدين.

ومع أهمية هذا المؤشر، إلا أنه يركز بالأساس على الأبعاد المؤسسية في قياس حالة النظام السياسي، حيث يركز على أربعة مؤشرات فرعية، هي: درجة تنافسية المشاركة السياسية، ودرجة انفتاح عملية التجنيد السياسي للمناصب التنفيذية، ودرجة تنافسية تلك العملية، وأخيراً القيود والضوابط المفروضة على ممارسة السلطة التنفيذية. ويرجع الانحياز إلى هذه المؤشرات الفرعية الأربع إلى أن المؤشر ينطلق من مفهوم مؤسسي للديمقراطية (Institutionalized Democracy) ويولي اهتماماً أكبر بثلاثة أبعاد هي: ١ - وجود المؤسسات والإجراءات التي يمارس من خلالها الأفراد التعبير بفعالية عن تفضيلاتهم حول السياسات والأفكار والقيادات البديلة؛ ٢ - وجود قيود مؤسسية على ممارسة السلطة التنفيذية، من عدمه؛ ٣ - وأخيراً وجود ضمانات للحريات المدنية لجميع المواطنين دون تمييز. وقد أدى تركيز المؤشر على «الديمقراطية المؤسسية» بالمفهوم السابق إلى عدم الاهتمام بما أسماه بأدوات ممارسة الأبعاد المؤسسية الثلاثة السابقة (مثل سيادة القانون، حرية الصحافة... إلخ).

ومن ناحية أخرى، فقد أدى انطلاق المؤشر من مفهوم «الديمقراطية المؤسسية» بالمعنى السابق إلى عدم تقديم تقييم محدد لحالة النظام السياسي خلال فترات سقوط أو غياب السلطة السياسية، مثل فترات الحروب الأهلية وحالات الفوضى الشاملة، أو افتقاد السلطة السياسية القائمة للسيادة خلال فترات الاحتلال. وفي المقابل، يعطي المؤشر أكواداً خاصة لتلك الحالات، حيث يعطي الكود ـ ٦٦ لحالات خضوع الدولة للاحتلال الأجنبي وحالات غياب النظام، والكود ـ ٧٧ لحالات فراغ السلطة بسبب الفوضى أو الحروب الأهلية، والكود ـ ٨٨ في حالة فترات الانتقال السياسي. ويعني ذلك عدم توافر تقييم محدد لحالة النظام السياسي خلال فترات الاحتلال أو الحروب الأهلية. ولذلك فقد أضافت قاعدة البيانات مؤشراً آخر معدلاً باسم polity2، حيث يأخذ قيمة المؤشر polity ذاتها في جميع الحالات باستثناء الحالات النوعية المكودة السابقة، حيث لا يأخذ المؤشر أي قيمة في الحالات التي يأخذ فيها المؤشر polity الكود ـ ٦٦ باعتبارها حالات «غياب النظام»، بينما يأخذ قيمة صفر في الحالات التي يأخذ فيها المؤشر polity الكود ـ ٧٧، وهي حالات الفوضى، بينما يتم توزيع حجم التغير في قيمة المؤشر polity خلال الفترة الزمنية التي يأخذ فيها المؤشر polity الكود ـ ٨٨ باعتبارها حالات تحول سياسي. وعلى سبيل المثال، إذا بلغت قيمة المؤشر polity في حالة نظام ما في مرحلة التحول في سنة ١٩٥٧ الكود ـ ٧ بينما تبعها فترة انتقال سياسي لمدة ثلاث سنوات (١٩٥٨ ـ ١٩٦٠) حيث يأخذ فيها المؤشر polity الكود ـ ٨٨، ليبدأ بعدها المؤشر في الارتفاع إلى قيمة ٥ درجات في سنة ١٩٦١، ما يعني تحقيق النظام نقلة قيمتها ١٢ درجة. في هذه الحالة يتم تقسيم إجمالي التحسن على السنوات الثلاث بواقع ٤ درجات لكل سنة، حيث تصبح قيمة المؤشر polity2 خلال السنوات الخمس ١٩٥٧، ١٩٥٨، ١٩٥٩، ١٩٦٠، ١٩٦١: -٧، -٤، -١، +٢، +٥ على التوالي[٢].

واستناداً إلى الملاحظات السابقة، فقد اعتمدنا في تقييم عملية بناء النظام السياسي الديمقراطي في حالات الدراسة الثلاث المؤشر الثاني (Freedom House) وهو مؤشر يركز على قياس حالة الحقوق السياسية والحريات المدنية في دول العالم. ويعطي المؤشر قيمة لحالة الحقوق السياسية في الدولة يتراوح بين ١ و٧ درجات، حيث يشير الرقم (١) إلى توافر الحقوق السياسية بشكل كامل، بينما يشير الرقم (٧) إلى الغياب الكامل للحقوق السياسية. والأمر ذاته في ما يتعلق بالحريات المدنية، حيث يشير الرقم (١) إلى توافر الحريات المدنية بشكل كامل، بينما يشير الرقم (٧) إلى غياب كامل للحريات المدنية.

وبالإضافة إلى هذين المؤشرين، اعتمدنا أيضاً المؤشر الثالث وهو «دليل المحكومية» (Governance Index) الذي يقدمه معهد البنك الدولي. وهو مؤشر يقيس حالة المحكومية من

---

(٢) لمزيد من التفصيل حول طبيعة هذا المؤشر وطريقة حسابه واستخدامه، انظر دليل المؤشر: Monty G. Marshall, Keith Jaggers and Ted Robert Gurr, «Polity IV Project: Dataset Users' Manual,» Center for Systemic Peace (November 2012), <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, (accessed on: 30 April 2013).

خلال ستة مؤشرات فرعية، هي: (١) مؤشر «التعبير والمحاسبية» (Voice and Accountability) ويقيس إدراك إلى أي حد يتمتع مواطنو الدولة بالقدرة على المشاركة في اختيار حكومتهم ومدى تمتعهم بحريات التعبير والاجتماع وحرية الإعلام؛ (٢) مؤشر «الاستقرار السياسي»، ويقيس إدراك إلى أي حد سوف تتعرض الحكومة القائمة لحالة عدم استقرار أو الانهيار باستخدام الأدوات غير الدستورية أو أعمال العنف السياسي؛ (٣) مؤشر «كفاءة الحكومة»، ويقيس إدراك حالة الخدمات العامة ودرجة استقلالها عن الضغوط السياسية، وحالة صياغة السياسات العامة والقدرة على تطبيقها ودرجة صدقية التزام الحكومة لتطبيق هذه السياسات؛ (٤) مؤشر «المستوى التنظيمي» (Regulatory quality)، ويقيس إدراك قدرة الحكومة على صياغة وتطبيق سياسات واضحة ووضع تشريعات وقواعد منظمة تسمح بوجود وتنمية القطاع الخاص؛ (٥) مؤشر «حكم القانون»، ويقيس إدراك إلى أي حد يثق المواطنون في القانون ويلتزمون به، بخاصة تنفيذ العقود واحترام حقوق الملكية الفكرية وأحكام المحاكم؛ (٦) مؤشر السيطرة على الفساد، ويقيس إدراك إلى أي حد يتم توظيف السلطة العامة لتحقيق مصالح خاصة من خلال الفساد، وخطف الدولة بواسطة النخبة وأصحاب المصالح الخاصة. ويعطي الدليل لكل مؤشر فرعي قيمة تتراوح بين - ٢,٥ درجة و+٢,٥ درجة، فكلما اقتربت قيمة المؤشر إلى -٢,٥ كلما تراجعت حالة الدولة على هذا المؤشر، والعكس كلما اقتربت قيمة المؤشر من +٢,٥ كلما تحسنت حالة الدولة على صعيد هذا المؤشر[٣].

كذلك، اعتمدنا في قياس حجم نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة في حالتي أفغانستان والعراق مؤشراً مهماً آخر بالنسبة إلى هاتين الحالتين، وهو حدود نجاح الاحتلال في نقل هاتين الدولتين من فئة الدول الفاشلة. فكما سبق القول، ارتبطت ظاهرة التدخل العسكري الخارجي لإعادة بناء الدولة خلال مرحلتي ما بعد الحرب الباردة، وما بعد أحداث سبتمبر ٢٠٠١ باتساع نطاق ظاهرة الدول الفاشلة، حيث تحولت سياسة بناء الدولة إلى أداة مهمة لمعالجة تلك الظاهرة، باعتبارها أحد عوامل انتشار ظاهرة «الإرهاب الدولي»، وفقاً للرؤى الأمريكية والغربية. وقد اعتمد الباحث هنا مؤشرين رئيسين: **الأول** هو «دليل الدول الفاشلة»، (The Failed Stated Index) الذي يقدمه «صندوق السلام» (The Fund for Peace). وهو مؤشر يتضمن ١٢ مؤشراً فرعياً، يأخذ كل منها قيمة تتراوح بين (صفر - ١٠)، ما يعني تراوح القيمة الإجمالية للمؤشر العام بين (صفر - ١٢٠). وكلما زادت القيمة الإجمالية للمؤشر كلما اقتربت الدولة إلى حالة «الدولة الفاشلة»[٤].

---

(٣) لمزيد من التفصيل حول طبيعة هذا المؤشر وطريقة حسابه، انظر: Daniel Kaufmann, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi, «The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues,» The World Bank Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team, Policy Research Working Paper, no. 5430 (September 2010), <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>, (accessed on: 20 April 2013).

(٤) لمزيد من التفصيلات حول طبيعة هذا المؤشر وطريقة حسابه، انظر: «The Methodology Behind the Index,» The Fund for Peace, the Failed Stated Inde, <http://ffp.statesindex.org/methodology>, (accessed on: 20 April 2013).

المؤشر الثاني هو «دليل هشاشة الدولة» (The State Fragility Index)، الذي يصدره «مركز السلام النظامي»، وهو مؤشر يقيس درجة فعالية الدولة وكفاءتها، ومستوى الشرعية التي يتمتع بها النظام على المستويات الأمنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية. ويتم حساب مؤشر الكفاءة من خلال أربعة مؤشرات فرعية، هي: الكفاءة الأمنية، والكفاءة السياسية، والكفاءة الاقتصادية، والكفاءة الاجتماعية، ويأخذ كل منهما قيمة تتراوح بين صفر و٣ درجات، باستثناء الكفاءة الاقتصادية حيث تتراوح قيمته بين صفر و٤ درجات. ويتم حساب قيمة مؤشر الكفاءة في هذه الحالة من خلال جمع قيم المؤشرات الفرعية المكونة له، ما يعني تراوح قيمة المؤشر بين صفر و١٣ درجة. وكلما زادت قيمة المؤشر كلما زادت درجة هشاشة الدولة على مستوى الكفاءة والفاعلية. الأمر ذاته في ما يتعلق بمؤشر الشرعية، الذي يتضمن بدوره أربعة مؤشرات فرعية، هي: الشرعية الأمنية، والشرعية السياسية، والشرعية الاقتصادية، والشرعية الاجتماعية، حيث يأخذ كل مؤشر فرعي قيمة تتراوح بين صفر و٣ درجات، ما يعني أن قيمة المؤشر تتراوح بين صفر و١٢ درجة. ويتم حساب قيمة مؤشر هشاشة الدولة بجمع قيمة مؤشري الكفاءة والشرعية، ما يعني تراوح قيمة المؤشر من صفر إلى ٢٥ درجة. وكلما اقتربت قيمة المؤشر من ٢٥ كلما اقتربت الدولة إلى فئة الدول الهشة(٥).

وأخيراً، اعتمدنا في قياس حجم نجاح الاحتلال في بناء الدولة في الحالات الثلاث في المجال الاقتصادي على مجموعة من المؤشرات التي تقدمها التقارير الاقتصادية. لكن يلاحظ في هذا السياق أن البيانات المتاحة حول الأوضاع الاقتصادية في حالتَي أفغانستان والعراق تظل شديدة الندرة، على نحو لا يُسمح فيه ببناء سلسلة زمنية لأي من المؤشرات الاقتصادية المهمة، بشكل يسمح بالمقارنة بين مرحلتي ما قبل الاحتلال وما بعد بدء الاحتلال.

أولاً: حالة إعادة بناء الدولة في اليابان

١ ـ بناء نظام ديمقراطي(*)

تشير قراءة مؤشر حالة النظام السياسي في اليابان وفقاً للمؤشر Polity إلى حدوث نقلة نوعية كاملة للنظام السياسي بعد انتهاء الاحتلال مباشرة. فقد اتسم النظام السياسي خلال السنوات الخمس عشرة السابقة على الاحتلال (١٩٣٠ ـ ١٩٤٥)، وكما يتضح من بيانات الجدول الرقم (٢ ـ ١)، بالجمع بين سمات النظامين الديمقراطي والسلطوي، بتقييم بلغ +٥ درجات على مؤشر

(٥) لمزيد من التفصيلات حول هذا المؤشر وطريقة حسابه، انظر: Monty G. Marshall and Benjamin R. Cole, «Global Report 2011, Conflict, Governance, and State Fragility,» Center for Systemic Peace (2011), pp. 36-38, <http://www.systemicpeace.org/GlobalReport2011.pdf>, (accessed on: 10 April 2013).

(*) تجدر الإشارة إلى أن البيانات المتاحة حول مؤشر «فريدوم هاوس» تعود إلى سنة ١٩٧٢، ما يعني صعوبة المقارنة بين مرحلة ما قبل الاحتلال ومرحلة ما بعد الاحتلال استناداً إلى ذلك المؤشر. وينسحب الوضع ذاته على مؤشرات «الدولة الفاشلة»، و«هشاشة الدولة»، و«المحكومية»، حيث تعود البيانات المتاحة لمؤشر «الدولة الفاشلة» إلى سنة ٢٠٠٥، وتعود البيانات المتاحة حول مؤشر «هشاشة الدولة» إلى سنة ١٩٩٥، ويعود مؤشر «المحكومية» إلى سنة ١٩٩٦.

الديمقراطية، وتقييم بلغ -٤ درجات على مؤشر السلطوية، وبتقييم إجمالي قدره (+١)، ما وضع النظام ضمن فئة «الديمقراطيات الهشة».

لكن بدءاً من سنة ١٩٥٢ (بعد انتهاء الاحتلال) حدث تحول نوعي في قيمة المؤشرين، إذ بلغت قيمة مؤشر الديمقراطية ١٠ درجات، مقابل صفر لمؤشر السلطوية، وبتقييم إجمالي قدره +١٠ درجات، ما يعني تحول النظام السياسي من فئة «الديمقراطيات الهشة» قبل الاحتلال إلى فئة «الديمقراطيات الكاملة» أو «الديمقراطيات القوية» بعد الاحتلال. والأهم من ذلك هو احتفاظ النظام السياسي بهذا التقييم من دون تغيير حتى الآن أي أكثر من ستة عقود، ما يعني اتسام النظام الديمقراطي الياباني بدرجة كبيرة من الاستدامة.

الجدول الرقم (٢ ـ ١)

تطور حالة النظام السياسي في اليابان خلال الفترة (١٩٣٠ ـ ٢٠٠٠)، وفقاً لمؤشر Polity

السنة	مؤشر الديمقراطية DEMOC	مؤشر الأوتوقراطية AUTOC	التقييم العام Polity	Polity2	استمرارية النظام
١٩٣٠	٥	٤	١	١	٦٢
١٩٣١	٥	٤	١	١	٦٣
١٩٣٢	٥	٤	١	١	٦٤
١٩٣٣	٥	٤	١	١	٦٥
١٩٣٤	٥	٤	١	١	٦٦
١٩٣٥	٥	٤	١	١	٦٧
١٩٣٦	٥	٤	١	١	٦٨
١٩٣٧	٥	٤	١	١	٦٩
١٩٣٨	٥	٤	١	١	٧٠
١٩٣٩	٥	٤	١	١	٧١
١٩٤٠	٥	٤	١	١	٧٢
١٩٤١	٥	٤	١	١	٧٣
١٩٤٢	٥	٤	١	١	٧٤
١٩٤٣	٥	٤	١	١	٧٥
١٩٤٤	٥	٤	١	١	٧٦
١٩٤٥	-٦٦	-٦٦	-٦٦		صفر
١٩٤٦	-٦٦	-٦٦	-٦٦		صفر
١٩٤٧	-٦٦	-٦٦	-٦٦		صفر

يتبع

تابع

١٩٤٨	٦٦-	٦٦-	٦٦-		صفر
١٩٤٩	٦٦-	٦٦-	٦٦-		صفر
١٩٥٠	٦٦-	٦٦-	٦٦-		صفر
١٩٥١	٦٦-	٦٦-	٦٦-		صفر
١٩٥٢	١٠	صفر	١٠	١٠	صفر
١٩٥٣	١٠	صفر	١٠	١٠	١
١٩٥٤	١٠	صفر	١٠	١٠	٢
١٩٥٥	١٠	صفر	١٠	١٠	٣
١٩٥٦	١٠	صفر	١٠	١٠	٤
١٩٥٧	١٠	صفر	١٠	١٠	٥
١٩٥٨	١٠	صفر	١٠	١٠	٦
١٩٥٩	١٠	صفر	١٠	١٠	٧
١٩٦٠	١٠	صفر	١٠	١٠	٨
١٩٦١	١٠	صفر	١٠	١٠	٩
١٩٦٢	١٠	صفر	١٠	١٠	١٠
١٩٦٣	١٠	صفر	١٠	١٠	١١
١٩٦٤	١٠	صفر	١٠	١٠	١٢
١٩٦٥	١٠	صفر	١٠	١٠	١٣
١٩٦٦	١٠	صفر	١٠	١٠	١٤
١٩٦٧	١٠	صفر	١٠	١٠	١٥
١٩٦٨	١٠	صفر	١٠	١٠	١٦
١٩٦٩	١٠	صفر	١٠	١٠	١٧
١٩٧٠	١٠	صفر	١٠	١٠	١٨
١٩٧١	١٠	صفر	١٠	١٠	١٩
١٩٧٢	١٠	صفر	١٠	١٠	٢٠
١٩٧٣	١٠	صفر	١٠	١٠	٢١
١٩٧٤	١٠	صفر	١٠	١٠	٢٢
١٩٧٥	١٠	صفر	١٠	١٠	٢٣
١٩٧٦	١٠	صفر	١٠	١٠	٢٤
١٩٧٧	١٠	صفر	١٠	١٠	٢٥
١٩٧٨	١٠	صفر	١٠	١٠	٢٦

يتبع

تابع

١٩٧٩	١٠	صفر	١٠	١٠	٢٧
١٩٨٠	١٠	صفر	١٠	١٠	٢٨
١٩٨١	١٠	صفر	١٠	١٠	٢٩
١٩٨٢	١٠	صفر	١٠	١٠	٣٠
١٩٨٣	١٠	صفر	١٠	١٠	٣١
١٩٨٤	١٠	صفر	١٠	١٠	٣٢
١٩٨٥	١٠	صفر	١٠	١٠	٣٣
١٩٨٦	١٠	صفر	١٠	١٠	٣٤
١٩٨٧	١٠	صفر	١٠	١٠	٣٥
١٩٨٨	١٠	صفر	١٠	١٠	٣٦
١٩٨٩	١٠	صفر	١٠	١٠	٣٧
١٩٩٠	١٠	صفر	١٠	١٠	٣٨
١٩٩١	١٠	صفر	١٠	١٠	٣٩
١٩٩٢	١٠	صفر	١٠	١٠	٤٠
١٩٩٣	١٠	صفر	١٠	١٠	٤١
١٩٩٤	١٠	صفر	١٠	١٠	٤٢
١٩٩٥	١٠	صفر	١٠	١٠	٤٣
١٩٩٦	١٠	صفر	١٠	١٠	٤٤
١٩٩٧	١٠	صفر	١٠	١٠	٤٥
١٩٩٨	١٠	صفر	١٠	١٠	٤٦
١٩٩٩	١٠	صفر	١٠	١٠	٤٧
٢٠٠٠	١٠	صفر	١٠	١٠	٤٨

المصدر: «Polity IV: Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets: Polity IV Annual Time-Series, 1800-2011,» The Center for Systemic Peace (CSP), <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>, (accessed on: 30 April 2013).

ولا يختلف الأمر في ما يتعلق بمؤشر Freedom House، حيث تراوحت قيمة مؤشرَي الحقوق السياسية والحريات المدنية بين ١ ـ ٢ درجة، ما أدى إلى احتفاظ اليابان بصفة «الدولة الحرة» منذ سنة ١٩٧٢ وحتى الآن (انظر الجدول الرقم (٢ ـ ٢))، وهو ما يؤكد استدامة واستقرار النظام الديمقراطي في اليابان، سواء في ما يتعلق بالأبعاد المؤسسية (كما يعكسها مؤشر Polity) أو الحقوق السياسية والحريات المدنية (كما يعكسها مؤشر Freedom House).

الجدول الرقم (٢ ـ ٢)

حالة الحقوق السياسية والحريات المدنية في اليابان خلال الفترة (١٩٧٢ ـ ٢٠١٢) وفقاً لمؤشر Freedom House

السنة	الحقوق السياسية	الحريات المدنية	الوضع العام
١٩٧٢	٢	١	دولة حرة
١٩٧٣	٢	١	دولة حرة
١٩٧٤	٢	١	دولة حرة
١٩٧٥	٢	١	دولة حرة
١٩٧٦	٢	١	دولة حرة
١٩٧٧	٢	١	دولة حرة
١٩٧٨	٢	١	دولة حرة
١٩٧٩	٢	١	دولة حرة
١٩٨٠	١	١	دولة حرة
١٩٨١	١	١	دولة حرة
١٩٨٢	١	١	دولة حرة
١٩٨٣	١	١	دولة حرة
١٩٨٤	١	١	دولة حرة
١٩٨٥	١	١	دولة حرة
١٩٨٦	١	١	دولة حرة
١٩٨٧	١	١	دولة حرة
١٩٨٨	١	١	دولة حرة
١٩٨٩	١	١	دولة حرة
١٩٩٠	١	١	دولة حرة
١٩٩١	١	٢	دولة حرة

يتبع

تابع

١٩٩٢	١	٢	دولة حرة
١٩٩٣	٢	٢	دولة حرة
١٩٩٤	٢	٢	دولة حرة
١٩٩٥	١	٢	دولة حرة
١٩٩٦	١	٢	دولة حرة
١٩٩٧	١	٢	دولة حرة
١٩٩٨	١	٢	دولة حرة
١٩٩٩	١	٢	دولة حرة
٢٠٠٠	١	٢	دولة حرة
٢٠٠١	١	٢	دولة حرة
٢٠٠٢	١	٢	دولة حرة
٢٠٠٣	١	٢	دولة حرة
٢٠٠٤	١	٢	دولة حرة
٢٠٠٥	١	٢	دولة حرة
٢٠٠٦	١	٢	دولة حرة
٢٠٠٧	١	٢	دولة حرة
٢٠٠٨	١	٢	دولة حرة
٢٠٠٩	١	٢	دولة حرة
٢٠١٠	١	٢	دولة حرة
٢٠١١	١	٢	دولة حرة
٢٠١٢	١	٢	دولة حرة

المصدر: «Freedom in the World 2013,» Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>, (accessed on: 30 April 2013).

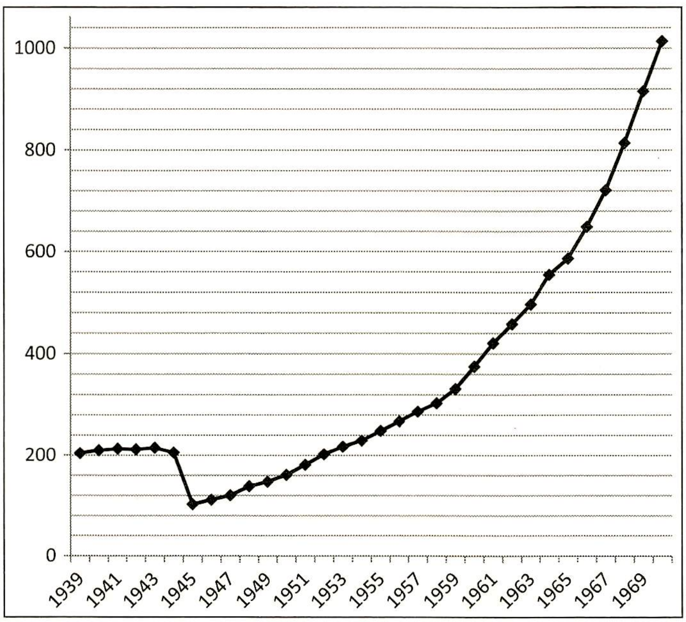
٢ ـ بناء اقتصاد فاعل

رغم الدمار الذي لحق بالاقتصاد الياباني خلال فترة الحرب العالمية الثانية، إلا أن المؤشرات المتاحة تشير إلى نجاحه في التعافي بسرعة عقب انتهاء الاحتلال في سنة ١٩٥٢، بل وحدوث نقلات مهمة في هيكل الاقتصاد. فقد شهدت فترة الاحتلال تراجعاً واضحاً في حجم الناتج المحلي الإجمالي مقارنةً بمرحلة الحرب وما قبل بدء الاحتلال، لكن سرعان ما بدأ حجم الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في تجاوز مرحلة الاحتلال، كما حافظ الاقتصاد الياباني على معدلات نمو أعلى من تلك التي تم تحقيقها خلال مرحلة الحرب وما قبل الاحتلال. وكما يتضح من بيانات الشكل الرقم (٢ ـ ١) فقد انخفض حجم الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من ٢٠٥,٢ بليون دولار سنة ١٩٣٩، إلى ١٠٢,٦ بليون دولار سنة ١٩٤٥، لكنه سرعان ما عاود الارتفاع بدءاً من سنة ١٩٤٦ ليصل إلى ١١١,٥ بليون دولار، ثم إلى ١٢٠,٤ بليون دولار سنة ١٩٤٧، ثم إلى ١٣٨,٣ بليون دولار سنة ١٩٤٨، ثم إلى ٢٠٢ بليون دولار سنة ١٩٥٢، ثم إلى ٢١٦,٩ بليون دولار سنة ١٩٥٣. كما نجح الاقتصاد الياباني في تجاوز معدل النمو الاقتصادي السلبي الذي بلغ -٥٠ بالمئة في سنة ١٩٤٥، محققاً معدلات نمو بلغت: ٨,٧ بالمئة، ٨ بالمئة، ١٤,٩ بالمئة، ٦,٧ بالمئة، ٩,١ بالمئة، ١٢,٥ بالمئة، ١١,٦ بالمئة خلال السنوات: ١٩٤٦، ١٩٤٧، ١٩٤٨، ١٩٤٩، ١٩٥٠، ١٩٥١، ١٩٥٢ على الترتيب (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ٢)).

الشكل الرقم (٢ ـ ١)

تطور حجم الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي في اليابان خلال الفترة (١٩٤٠ ـ ١٩٧٠)

بالبليون دولار



المصدر: Lord Keynes, «Japanese Real GDP Growth, 1925-2011,» Social Democracy for the 21st Century: A Post Keynesian Perspective (22 January 2013), <http://socialdemocracy21stcentury.blogspot.com/2013/01/japanese-real-gdb-growth-19252001.html>.

وكما يلاحظ من الشكل الرقم (٢ ـ ١)، فقد سار الناتج المحلي الإجمالي في منحنى

متصاعد، يعكس تزايداً مضطرداً في حجم الناتج المحلي الإجمالي بعد انتهاء الاحتلال الأمريكي في سنة ١٩٥٢. كما استمرت في الوقت ذاته معدلات النمو الاقتصادي الإيجابية. ورغم تذبذب معدلات النمو الاقتصادي بعد انتهاء الاحتلال، إلا أنها ظلت معدلات إيجابية ولم تقلّ عن ٥ بالمئة سنوياً خلال العقدين التاليين على انتهاء الاحتلال (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ٢)).

الشكل الرقم (٢ ـ ٢)

تطور معدل النمو الاقتصادي في اليابان خلال الفترة (١٩٤٠ ـ ١٩٧٠)

(بالمئة)



المصدر: المصدر نفسه.

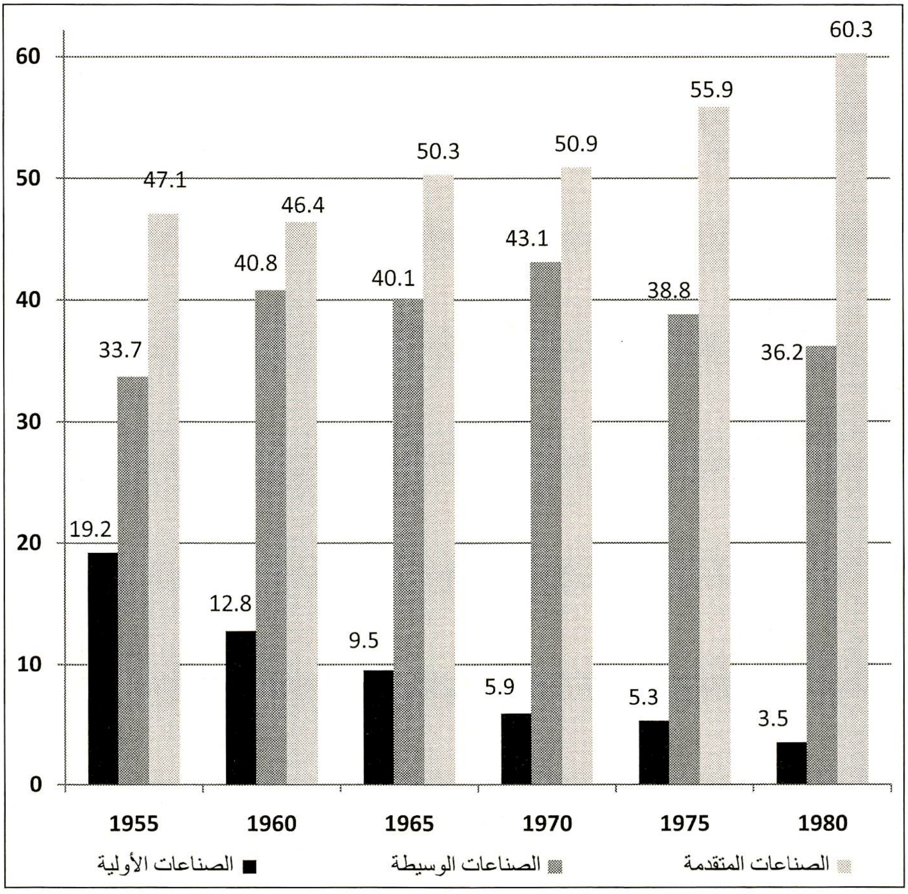
لكن التحول الأهم والأكثر وضوحاً تمثل بتغير هيكل الناتج المحلي الإجمالي في اتجاه تراجع نسبة مساهمة قطاع الصناعات الأولية، مقابل تزايد نسبة مساهمة الصناعات الوسيطة والمتقدمة. فقد تراجعت نسبة مساهمة الصناعات الأولية من ١٩,٢ بالمئة من الناتج المحلي الإجمالي في سنة ١٩٥٥ إلى ١٢,٨ بالمئة في سنة ١٩٦٠، إلى ٩,٥ بالمئة في سنة ١٩٦٥، إلى ٥,٩ بالمئة

في سنة ١٩٧٠. وفي المقابل، زادت نسبة مساهمة قطاع الصناعات الوسيطة أو الثانوية من ٣٣,٧ بالمئة في سنة ١٩٥٥ إلى ٤٠,٨ بالمئة في سنة ١٩٦٠ إلى ٤٣,١ بالمئة في سنة ١٩٧٠. كما زادت نسبة مساهمة قطاع الصناعات المتقدمة من ٤٧,١ بالمئة في سنة ١٩٥٥ إلى ٥٠,٣ بالمئة في سنة ١٩٦٥، إلى ٥٠,٩ بالمئة في سنة ١٩٧٠. وقد استمر هذا التحول، حيث تراجعت مساهمة الصناعات الأولية إلى ٣,٥ بالمئة في سنة ١٩٨٠، مقابل ٣٦,٢ بالمئة لقطاع الصناعات الوسيطة، و٦٠,٣ بالمئة لقطاع الصناعات المتقدمة (بإجمالي ٩٦,٥ بالمئة لقطاعي الصناعات الوسيطة والمتقدمة) (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ٣)).

الشكل الرقم (٢ ـ ٣)

تطور هيكل الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترة (١٩٥٥ ـ ١٩٨٠)

بالنسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر: «Statistical Handbook of Japan 2012,» Ministry of Internal Affairs and Communications, Statistics Bureau, <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/index.htm>, (accessed on: 20 January 2013).

ولم يقتصر التحول على مساهمة هذه القطاعات في الناتج المحلي الإجمالي، فقد ارتبط بهذا التحول تحول آخر مهم، وهو تزايد نسبة العمالة داخل قطاعي الصناعة الوسيطة والمتقدمة مقابل تراجع نسبة العمالة داخل قطاع الصناعات الأولية. فقد تراجع نصيب قطاع الصناعات الأولية من ٤٨,٥ بالمئة من إجمالي العمالة في سنة ١٩٥٠، إلى ٤١,١ بالمئة في سنة ١٩٥٥، إلى ٣٢,٧ بالمئة في سنة ١٩٦٠، ثم إلى ٢٤,٧ بالمئة في سنة ١٩٦٥. وفي المقابل، فقد زادت حصة قطاعي الصناعات الثانوية والمتقدمة من العمالة، حيث ارتفعت حصة الأول من ٢١,٨ بالمئة في سنة ١٩٥٠، إلى ٢٣,٤ بالمئة في سنة ١٩٥٥، إلى ٢٩,١ بالمئة في سنة ١٩٦٠، إلى ٣١,٥ بالمئة في سنة ١٩٦٥. كذلك زادت مساهمة قطاع الصناعات المتقدمة من ٢٩,٦ بالمئة في سنة ١٩٥٠، إلى ٣٥,٥ بالمئة في سنة ١٩٥٥، إلى ٣٨,٢ بالمئة في سنة ١٩٦٠، إلى ٤٣,٧ بالمئة في سنة ١٩٦٥. وهكذا، بحلول سنة ١٩٦٥، تراجع نصيب قطاع الصناعات الأولية من ٤٨,٥ بالمئة من إجمالي العمالة (أي من ما يقرب من النصف) في سنة ١٩٥٠، إلى ٢٤,٧ بالمئة، أي إلى أقل من ربع العمالة. وفي المقابل ارتفع إجمالي نصيب قطاعي الصناعات الثانوية والمتقدمة من ٥١,٤ بالمئة في سنة ١٩٥٥ (حوالى نصف العمالة) إلى ٧٥,٢ بالمئة في سنة ١٩٦٥[٦].

ثانياً: حالة إعادة بناء الدولة في أفغانستان

١ ـ بناء نظام ديمقراطي

تثير مشكلة تقييم عملية بناء نظام ديمقراطي في أفغانستان تساؤلاً أولياً حول مشروعية هذا التقييم قبل انتهاء الاحتلال رسمياً (حتى الانتهاء من كتابة هذه الدراسة). لكن مع أهمية هذا التساؤل، هناك ملاحظتان يمكن طرحهما في هذا السياق؛ الأولى، أن الاحتلال الدولي لأفغانستان تجاوز مدة ١٣ سنة، وهي مدة كافية للحكم على نجاح الاحتلال في بناء نظام ديمقراطي من عدمه، وبخاصة أن نمط الاحتلال الذي اتُّبع في حالة أفغانستان هو الحكم غير المباشر، حيث أُسندت السلطة خلال شهور قليلة من بدء الاحتلال إلى حكومة أفغانية، وسرعان ما بدأت عملية كتابة الدستور ونقل السلطة إلى حكومة أفغانية منتخبة؛ الملاحظة الثانية أن عدم انتهاء الاحتلال رسمياً لا ينفي إمكان تقييم عملية بناء نظام ديمقراطي استناداً إلى بعض المؤشرات الأولية المهمة، فالنظام الديمقراطي لا يتم بناؤه في يوم وليلة بمجرد انتهاء الاحتلال، فما تم بناؤه من دستور، ومؤسسات وعمليات سياسية، يمثل أساساً لنظام ما بعد الاحتلال؛ فقد شهدت فترة الاحتلال ثلاثة انتخابات برلمانية، وثلاثة انتخابات رئاسية.

وكما سبق القول لا يقدم مشروع Polity IV مؤشراً لحالة الديمقراطية خلال فترات الاحتلال، وهو ما يعني عدم تقديم المشروع لأي تقييم لحالة الديمقراطية في أفغانستان منذ سنة ٢٠٠١ وحتى

(٦) «Statistical Handbook of Japan 2012,» Ministry of Internal Affairs and Communications, Statistics Bureau, <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/index.htm>, (accessed on: 20 January 2013).

الآن. ولذلك سنعتمد هنا على مؤشر Freedom House. وتشير متابعة قيمة ذلك المؤشر منذ سنة ٢٠٠١ وحتى سنة ٢٠١٣ إلى حدوث تحسن طفيف بدءاً من سنة ٢٠٠٣، لكنه لم يكن كافياً لنقل أفغانستان من فئة الدول غير الحرة. فقد انخفضت قيمة مؤشر الحقوق السياسية من ٧ (أعلى قيمة سلبية) خلال الفترة من سنة ١٩٨٥ إلى سنة ٢٠٠١/٢٠٠٢، باستثناء سنة ١٩٩٨/١٩٩٩ التي بلغت قيمة المؤشر فيها ٦ درجات، إلى ٦ درجات خلال عامي ٢٠٠٣، ٢٠٠٤، ثم ٥ درجات خلال السنوات ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، ٢٠٠٩.

لكنها عادت إلى التراجع مرة أخرى إلى مستوى ٦ درجات خلال السنوات ٢٠١٠، ٢٠١١، ٢٠١٢، ٢٠١٣. الأمر نفسه في ما يتعلق بمؤشر الحريات المدنية، مع ملاحظة أنه بدأ في التراجع قبل مؤشر الحقوق السياسية، فقد تحسنت قيمة المؤشر من المستوى السائد قبل الاحتلال (٧ درجات)، إلى ٦ درجات خلال السنوات ٢٠٠٣، ٢٠٠٤، ٢٠٠٥، ثم إلى ٥ درجات خلال السنوات ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨، لكنه عاد إلى التراجع مرة أخرى بدءا من سنة ٢٠٠٩ ليستقر عند ٦ درجات خلال السنوات ٢٠٠٩ إلى ٢٠١٣ (انظر الجدول الرقم (٢ ـ ٣)).

كذلك، فإن متابعة تطور مؤشرات دليل المحكومية الذي يقدمه البنك الدولي، تشير إلى عدم حدوث تحول ملحوظ في وضع أفغانستان على صعيد ذلك المؤشر. بل على العكس، فقد حدث تدهور في وضع أفغانستان على صعيد بعض المؤشرات الفرعية للدليل. فقد تراجعت قيمة مؤشر «حكم القانون» من ـ ١,٧٦ في سنة ١٩٩٦، إلى ـ ١,٩٦ في سنة ٢٠٠٦، إلى ـ ١,٩٤ في سنة ٢٠١١ (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ٤)).

ورغم حدوث تحسن طفيف في قيمة باقي المؤشرات الأربعة، حيث ارتفعت قيمة مؤشر «السيطرة على الفساد» من -١,٨٥ سنة ١٩٩٦ إلى -١,٥٥ في سنة ٢٠١١، وارتفعت قيمة مؤشر «القدرة على التنظيم» من -٢,١٣ إلى -١,٥٤ خلال السنوات نفسها (الشكل الرقم (٢ ـ ٤))، وارتفعت قيمة مؤشر «كفاءة الحكومة» من -٢,٢٥ في سنة ١٩٩٦ إلى -١,٤٦ سنة ٢٠١١، وارتفعت قيمة مؤشر «الاستقرار السياسي» من -٢,٥٤ إلى -٢,٥١ خلال السنوات نفسها (الشكل الرقم (٢ ـ ٥))، إلا أنه يجب أخذ ملاحظتين في الاعتبار حول هذا التحسن:

الأولى، تتعلق بقيمة هذا التحسن، وهي قيمة ضعيفة جداً، لا تؤشر إلى حدوث تحوُّل حقيقي، أو حتى تحوُّل ملحوظ، في أفغانستان على صعيد تلك المؤشرات، إذ ما تزال أفغانستان في مقدمة الدول الأكثر تأخراً في العالم.

الملاحظة الثانية، أن هذا التحسن الطفيف في قيمة المؤشرات الأربع المشار إليها صحيح بالمقارنة بين مرحلة الاحتلال ومرحلة ما قبل الاحتلال (سنة ٢٠١١ مقارنة بسنة ١٩٩٦)، لكنه ينتفي في حالة مقارنة السنوات الأخيرة من الاحتلال (٢٠١٠، ٢٠١١)، بالسنوات الأولى من الاحتلال (٢٠٠٢، ٢٠٠٣)، ما يشير إلى حدوث تدهور في قيمة جميع المؤشرات في ظل الاحتلال.

الجدول الرقم (٢ ـ ٣)

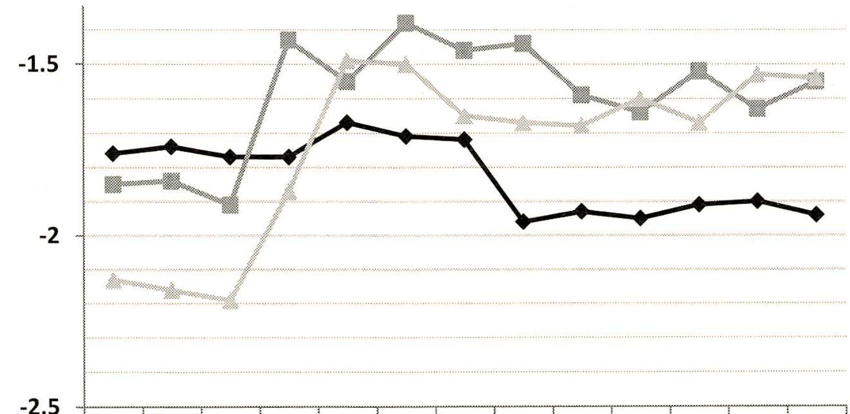
حالة الحقوق السياسية والحريات المدنية في أفغانستان خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ٢٠١٢) وفقاً لمؤشر Freedom House

السنة		الحقوق السياسية	الحريات المدنية	الوضع العام
مرحلة ما قبل الاحتلال	١٩٨٦/١٩٨٥	٧	٧	غير حرة
	١٩٨٧/١٩٨٦	٧	٧	غير حرة
	١٩٨٨/١٩٨٧	٧	٧	غير حرة
	١٩٨٩/١٩٨٨	٦	٦	غير حرة
	١٩٩٠/١٩٨٩	٧	٧	غير حرة
	١٩٩١/١٩٩٠	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٢/١٩٩١	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٣/١٩٩٢	٦	٦	غير حرة
	١٩٩٤/١٩٩٣	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٥/١٩٩٤	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٦/١٩٩٥	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٧/١٩٩٦	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٨/١٩٩٧	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٩/١٩٩٨	٧	٧	غير حرة
	٢٠٠٠/١٩٩٩	٧	٧	غير حرة
	٢٠٠١/٢٠٠٠	٧	٧	غير حرة
مرحلة الاحتلال	٢٠٠٢/٢٠٠١	٧	٧	غير حرة
	٢٠٠٣	٦	٦	غير حرة
	٢٠٠٤	٦	٦	غير حرة
	٢٠٠٥	٥	٦	غير حرة
	٢٠٠٦	٥	٥	حرة جزئياً
	٢٠٠٧	٥	٥	حرة جزئياً
	٢٠٠٨	٥	٥	حرة جزئياً
	٢٠٠٩	٥	٦	غير حرة
	٢٠١٠	٦	٦	غير حرة
	٢٠١١	٦	٦	غير حرة
	٢٠١٢	٦	٦	غير حرة
	٢٠١٣	٦	٦	غير حرة

المصدر: «Freedom in the World 2013,» Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>.

الشكل الرقم (٢ ـ ٤)

أفغانستان ـ تطور عدد من المؤشرات الفرعية لدليل المحكومية الذي يقدمه معهد البنك الدولي (١٩٩٦ ـ ٢٠١١)



	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
حكم القانون	-1.7	-1.7	-1.7	-1.7	-1.6	-1.7	-1.7	-1.9	-1.9	-1.9	-1.9	-1.9	-1.9
السيطرة على الفساد	-1.8	-1.8	-1.9	-1.4	-1.5	-1.3	-1.4	-1.4	-1.5	-1.6	-1.5	-1.6	-1.5
القدرة على التنظيم	-2.1	-2.1	-2.1	-1.8	-1.4	-1.5	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6	-1.6	-1.5	-1.5

حكم القانون — السيطرة على الفساد — القدرة على التنظيم

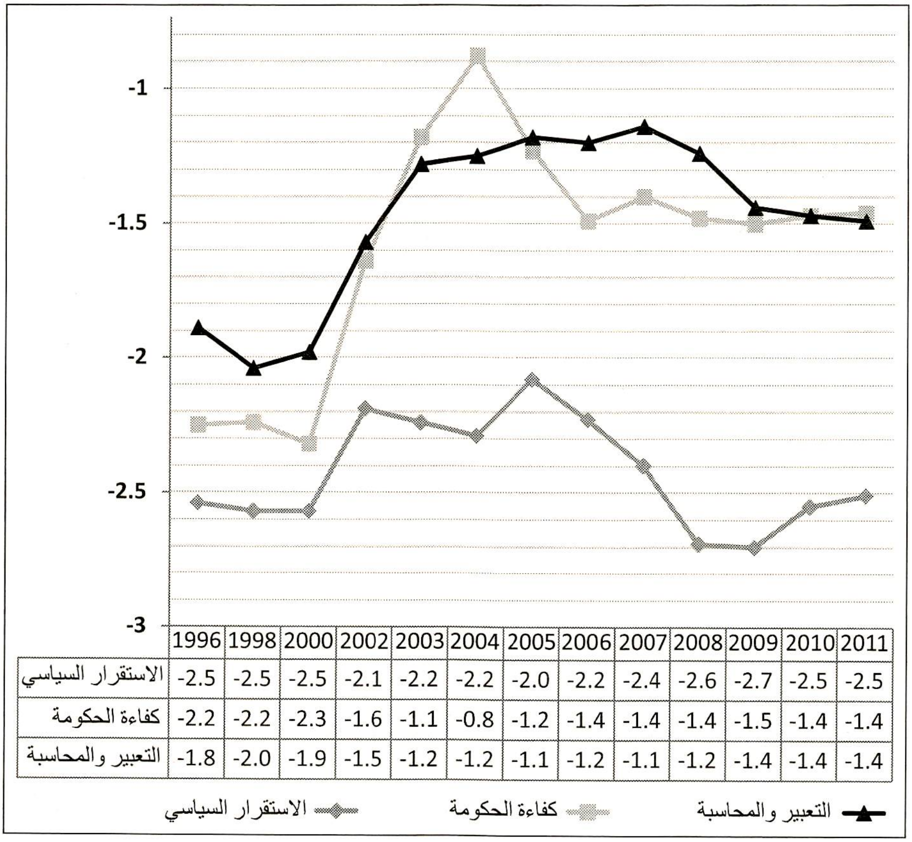
المصدر: تمّ إعداد الشكل بمعرفة المؤلف استناداً إلى الإحصاءات الواردة بالموقع الإلكتروني لمعهد البنك الدولي، انظر: «Worldwide Governance Indicators,» The World Bank Institute, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#>, (accessed on 20 April 2012).

٢ ـ حدود الانتقال من فئة الدول الفاشلة

على العكس من حالة اليابان، فقد ارتبط مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان بسياسة التدخل الخارجي لإصلاح الدول الفاشلة وإعادتها مرة أخرى إلى مسار الدول الطبيعية. غير أن هذا لم يحدث في حالة أفغانستان حتى الآن رغم مرور حوالى ١٣ سنة على بدء الاحتلال. بل على العكس، فقد حدث تدهور في وضع الدولة الأفغانية قياساً على مؤشر «الدول الفاشلة»، سواء في ما يتعلق بترتيب أفغانستان بالمقارنة بباقي دول العالم، أو في ما يتعلق بقيمة المؤشر ذاته. فقد انتقلت أفغانستان من الترتيب الرقم (١١) في سنة ٢٠٠٥ إلى الترتيب الرقم (٨) في سنة ٢٠٠٧، ثم إلى الترتيب الرقم (٧) خلال العامين ٢٠٠٨، ٢٠٠٩، ثم الترتيب الرقم (٦) سنة ٢٠١٠، لتعود مرة أخرى إلى الترتيب الرقم (٧) سنة ٢٠١١، ثم الترتيب الرقم (٦) سنة ٢٠١٢. ما يعني أن الاتجاه العام هو تراجع وضع أفغانستان في الترتيب الدولي للدول الفاشلة.

الشكل الرقم (٢ ـ ٥)

أفغانستان ـ تطور عدد من المؤشرات الفرعية لدليل المحكومية الذي يقدمه معهد البنك الدولي (١٩٩٦ ـ ٢٠١١)



	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الاستقرار السياسي	-2.5	-2.5	-2.5	-2.1	-2.2	-2.2	-2.0	-2.2	-2.4	-2.6	-2.7	-2.5	-2.5
كفاءة الحكومة	-2.2	-2.2	-2.3	-1.6	-1.1	-0.8	-1.2	-1.4	-1.4	-1.4	-1.5	-1.4	-1.4
التعبير والمحاسبة	-1.8	-2.0	-1.9	-1.5	-1.2	-1.2	-1.1	-1.2	-1.1	-1.2	-1.4	-1.4	-1.4

المصدر: تم إعداد الشكل بمعرفة المؤلف استناداً إلى: المصدر نفسه.

أما في ما يتعلق بقيمة المؤشر، فقد ارتفعت قيمته الإجمالية من ٩٩ في سنة ٢٠٠٥ إلى ١٠٦,٣ في سنة ٢٠١١. وهكذا، فقد حافظت أفغانستان على وضعها ضمن أكثر الدول فشلاً في العالم، واتجاه وضعها إلى مزيد من التدهور في ما يتعلق بقيمة المؤشر خلال الفترة الأخيرة (٢٠٠٥ ـ ٢٠١٢). (انظر الجدول الرقم (٢ ـ ٤)).

ولم يختلف الأمر كثيراً بالنسبة إلى مؤشر «دليل هشاشة الدولة»، فرغم حدوث تحسن طفيف في قيمة المؤشر الإجمالي خلال الفترة (٢٠٠٢ ـ ٢٠١١)، مقارنة بمرحلة ما قبل الاحتلال، لكن قيمة المؤشر ما تزال مرتفعة على نحو يضع أفغانستان في مقدمة الدول الأكثر هشاشة في العالم حتى الآن.

الجدول الرقم (٢ ـ ٤)

تطور وضع أفغانستان بالنسبة إلى مؤشر دليل الدولة الفاشلة لصندوق السلام (٢٠٠٥ ـ ٢٠١٢)

السنة	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
الضغوط الديمغرافية	٩	٧,٩	٨,٥	٩,١	٩,٣	٩,٥	٩,١	٩
اللاجئون والمشردون داخل إقليم الدولة	٨	٩,٦	٨,٩	٨,٩	٨,٩	٩,٢	٩,٣	٨,٤
جماعات تتعرض للظلم	٨	٩,١	٩,١	٩,٥	٩,٦	٩,٧	٩,٣	٨,٧
هجرة العقول	٧,٤	٧	٧	٧	٧,٢	٧,٢	٧,٢	٩
تنمية غير متوازنة	٨,٨	٨	٨	٨,١	٨,٤	٨,٢	٨,٤	٨,٩
الفقر وتدهور الأوضاع الاقتصادية	٧,٥	٧,٥	٨,٣	٨,٥	٨,٣	٨,٣	٨	٨,٩
شرعية الدولة	٨,١	٨,٣	٨,٨	٩,٢	٩,٨	١٠	٩,٧	٩,٤
الخدمات العامة	٨,١	٨	٨	٨,٣	٨,٩	٨,٩	٨,٥	٩,١
حقوق الإنسان وسيادة القانون	٧,٩	٨,٢	٨,٢	٨,٤	٨,٨	٩,٢	٨,٨	٨,٩
الأجهزة الأمنية	٨,٢	٨,٢	٩	٩,٦	٩,٩	٩,٧	٩,٨	٨,٧
النخب المنشقة والانفصالية	٨	٨	٨,٥	٨,٨	٩,١	٩,٤	٩,٤	٩,٨
التدخل الخارجي	١٠	١٠	١٠	١٠	١٠	١٠	١٠	٧,٥
الإجمالي	٩٩	٩٩,٨	١٠٢,٣	١٠٥,٤	١٠٨,٢	١٠٩,٣	١٠٧,٥	١٠٦,٣
الترتيب الدولي(**)	١١	١٠	٨	٧	٧	٦	٧	٦

(**) بلغ إجمالي الدول المتضمنة في الدليل ٧٦ دولة في سنة ٢٠٠٥، ١٤٦ دولة في سنة ٢٠٠٦، ١٧٦ دولة في سنة ٢٠٠٧، بينما بلغ ١٧٧ دولة في باقي السنوات.

المصدر: «The Failed States Index,» The Fund for Peace, Different Years, <http://www.fundforpeace.org>, (accessed on: 11 March 2012).

وظلت قيم مؤشرات الفعالية الأمنية، والسياسية، والاقتصادية، والاجتماعية، ومؤشرات الشرعية الأمنية، والاقتصادية والأمنية طوال فترة الاحتلال كما كانت عليه خلال السنوات السبع السابقة على الاحتلال. فقد ظلت هذه المؤشرات عند حدها السلبي الأقصى، باستثناء مؤشر الفعالية السياسية الذي استقر عند ٢ بدءاً من سنة ١٩٩٦، بينما ظلت قيمة جميع المؤشرات الأخرى السابقة عند مستوى ٣ درجات بدءاً من سنة ١٩٩٥ وحتى سنة ٢٠١١. واقتصر التحسن الوحيد على مؤشر الشرعية السياسية، الذي انخفضت قيمته من ٣ درجات خلال فترة ما قبل الاحتلال (١٩٩٥ ـ ٢٠٠١) إلى درجة واحدة بدءاً من سنة ٢٠٠٢، بتحسن قدره درجتين (انظر الجدول الرقم (٢ ـ ٥)).

الجدول الرقم (٢ ـ ٥)

تطور وضع أفغانستان بالنسبة إلى دليل هشاشة الدولة (State Fragility Index) لمركز السلام النظامي (١٩٩٥ ـ ٢٠١١)

المرحلة	السنة	مؤشر الفعالية: الفعالية الأمنية	الفعالية السياسية	الفعالية الاقتصادية	الفعالية الاجتماعية	إجمالي مؤشر الفعالية (١)	مؤشر الشرعية: الشرعية الأمنية	الشرعية السياسية	الشرعية الاقتصادية	الشرعية الاجتماعية	إجمالي مؤشر الشرعية (٢)	«دليل هشاشة الدولة» (١+٢)
مرحلة ما قبل الاحتلال	١٩٩٥	٣	٣	٤	٣	١٣	٣	٣	٣	٣	١٢	٢٥
	١٩٩٦	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	٣	٣	٣	١٢	٢٤
	١٩٩٧	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	٣	٣	٣	١٢	٢٤
	١٩٩٨	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	٣	٣	٣	١٢	٢٤
	١٩٩٩	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	٣	٣	٣	١٢	٢٤
	٢٠٠٠	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	٣	٣	٣	١٢	٢٤
	٢٠٠١(*)	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	٣	٣	٣	١٢	٢٤
مرحلة الاحتلال	٢٠٠٢	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	١	٣	٣	١٠	٢٢
	٢٠٠٣	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	١	٣	٣	١٠	٢٢
	٢٠٠٤	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	١	٣	٣	١٠	٢٢
	٢٠٠٥	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	١	٣	٣	١٠	٢٢
	٢٠٠٦	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	٠	٣	٣	٩	٢١
	٢٠٠٧	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	١	٣	٣	١٠	٢٢
	٢٠٠٨	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	١	٣	٣	١٠	٢٢
	٢٠٠٩	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	١	٣	٣	١٠	٢٢
	٢٠١٠	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	١	٣	٣	١٠	٢٢
	٢٠١١	٣	٢	٤	٣	١٢	٣	١	٣	٣	١٠	٢٢

(*) بدأت الحرب ضد أفغانستان في أكتوبر ٢٠٠١، ولكن تم وضع سنة ٢٠٠١ ضمن مرحلة ما قبل بدء الاحتلال باعتبار أن قيمة مؤشرات الفعالية والشرعية لتلك السنة كانت محصلة للأوضاع السياسية والأمنية في أفغانستان طوال تلك السنة والتي لم تكن ضمن سنوات الاحتلال.

المصدر: «The State Fragility Index and Matrix,» Center for Systemic Peace, <http://www.systemicpeace.org/inscr/SFIv2011a.xls>, (accessed on: 22 January 2013).

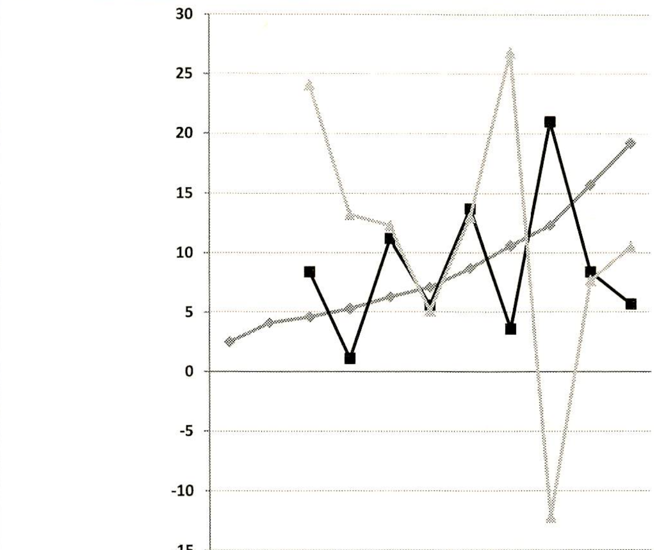
٣ ـ بناء اقتصاد فاعل

شهدت فترة ما بدء الاحتلال الدولي لأفغانستان تحسناً في بعض المؤشرات الاقتصادية. فقد زاد حجم الناتج المحلي الإجمالي من نحو ٢,٥ بليون دولار في سنة ٢٠٠١ (لا تتوافر بيانات حول

حجم الناتج المحلي الإجمالي قبل ذلك التاريخ لمقارنة مرحلة ما بعد الاحتلال بما قبلها)، إلى نحو ٤,٦ بليون دولار في سنة ٢٠٠٣، إلى نحو ٨,٧ بليون دولار في سنة ٢٠٠٧، إلى نحو ١٩,٢ بليون دولار سنة ٢٠١١[٧]. واتسم معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بالتفاوت والتغير الشديد خلال فترة الاحتلال، بين ٨,٤ بالمئة في سنة ٢٠٠٣، لينخفض إلى ١,١ بالمئة في سنة ٢٠٠٤، ثم ١١,٢ بالمئة في سنة ٢٠٠٥، ثم ٢١ بالمئة في سنة ٢٠٠٩، لينخفض مرة أخرى إلى ٥,٧ بالمئة في سنة ٢٠١١[٨] (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ٦)).

الشكل الرقم (٢ ـ ٦)

تطور حجم الناتج المحلي الإجمالي ومعدلي النمو الاقتصادي والتضخم في أفغانستان (بالنسبة المئوية) خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١١)



	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(بليون دولار) الناتج المحلي الإجمالي	2.5	4.1	4.6	5.3	6.3	7.1	8.7	10.6	12.3	15.7	19.2
(%) معدل النمو الاقتصادي			8.4	1.1	11.2	5.6	13.7	3.6	21	8.4	5.7
(%) معدل التضخم			24.1	13.2	12.3	5.1	13	26.8	-12.2	7.7	10.5

(بليون دولار) الناتج المحلي الإجمالي — (%) معدل النمو الاقتصادي — (%) معدل التضخم

المصدر: تمّ إعداد الشكل بمعرفة المؤلف، بالاعتمادا على: «GDP Growth (annual %),» The World Bank Website, <http://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.kd.zg?page=1>, (accessed on: 13 May 2013), and Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon, «Afghanistan Index,» Brookings Institution (Washington, DC) (22 August 2012), p. 32.

لكن مع أهمية هذا التحسن، إلا أنه لا يعكس حقيقة الاقتصاد الأفغاني؛ إذ يجب النظر إلى أداء هذين المؤشرين في ضوء اعتبارين: **الأول**، هو طبيعة مرحلة ما بعد الحروب والانهيارات الكبيرة، والتي تتسم بتعطل الأنشطة الاقتصادية تقريباً، ومن ثم فإن أي تحسن محدود في حجم الناتج المحلي الإجمالي يؤدي إلى نمو اقتصادي بمعدلات إيجابية مرتفعة؛ الاعتبار **الثاني**، وهو الأهم،

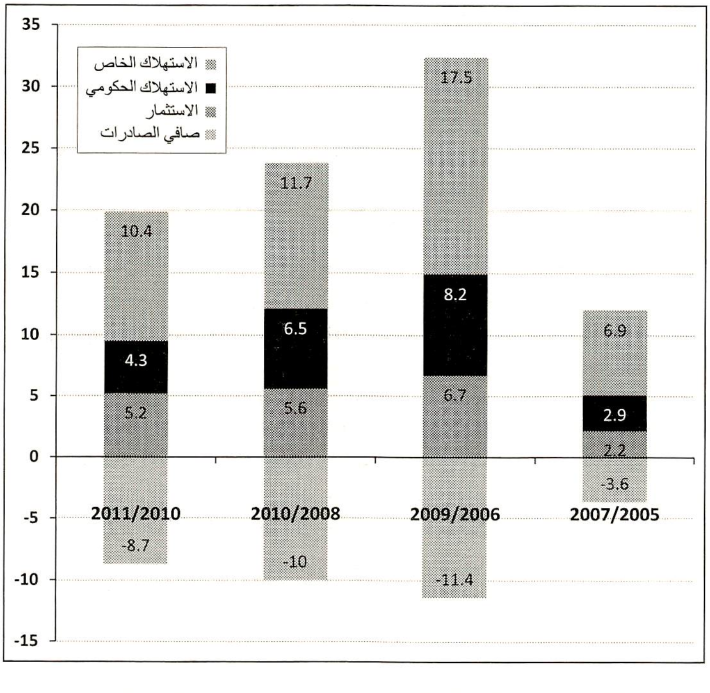
(٧) «GDP Growth (annual %),» The World Bank Website, <http://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.kd.zg?page=1>, (accessed on: 13 May 2013).

(٨) المصدر نفسه، و Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon, «Afghanistan Index,» Brookings Institution (Washington, DC) (22 August 2012), p. 32.

يتعلق بمصادر النمو الاقتصادي في ظل الاحتلال. وتشير العديد من التحليلات الاقتصادية في هذا الإطار إلى أن النمو الاقتصادي الإيجابي الذي تحقق خلال السنوات السابقة لا يعود إلى السياسات الاقتصادية ومصادر النمو الداخلية الوطنية بقدر ما يعود إلى مصادر إنفاق خارجية المنشأ، ممثلة بالإنفاق العسكري الخارجي، والمساعدات الخارجية. فكما يتضح من بيانات الشكل الرقم (٢ ـ ٧)، فإن الاستهلاك الخاص مثل المصدر الرئيس للنمو الاقتصادي في أفغانستان؛ فقد حقق هذا القطاع نمواً سنوياً بلغ ١٠,٤ بالمئة، ١١,٧ بالمئة، ١٧,٥ بالمئة خلال السنوات ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ٢٠٠٧/٢٠٠٨، ٢٠٠٩/٢٠١٠ على الترتيب، مقابل ٤,٣ بالمئة، ٦,٥ بالمئة، ٨,٢ بالمئة لقطاع الاستهلاك الحكومي، مقابل معدلات نمو سلبية لقطاع الصادرات، خلال السنوات ذاتها. ورغم تراجع معدل نمو الاستهلاك الخاص في سنة ٢٠١٠/٢٠١١ إلى ٦,٩ بالمئة إلا أنه ظل أعلى القطاعات نمواً. ويستند البعض إلى هذا الواقع للتنبؤ بحدوث تراجع كبير في معدل النمو الاقتصادي بعد عام ٢٠١٤، بسبب التراجع في حجم الإنفاق العسكري والمساعدات الاقتصادية، والتي بدأت في التراجع بالفعل.

الشكل الرقم (٢ ـ ٧)

مصادر النمو الاقتصادي في أفغانستان في نسب مئوية خلال الفترة (٢٠٠٥/٢٠٠٦ ـ ٢٠١٠/٢٠١١)



المصدر: Anthony H. Cordesman and Sean T. Mann, «Afghaistan: The Failing Economics of Transition,» Center for Strategic and International Studies (Washington DC), Fourth Working Draft (20 July 2012), p. 9.

خلاصة القول إذاً، أن تنامي حجم الناتج المحلي الإجمالي، أو ارتفاع معدل النمو السنوي لهذا الناتج، هما مؤشران لا يعكسان بالضرورة تحسن حالة الاقتصاد الأفغاني خلال فترة الاحتلال، فقد ارتبط هذا النمو بمصادر عرضية مؤقتة خارجة عن القدرات الحقيقية للاقتصاد الأفغاني، وهو ما تؤكده العديد من المؤشرات والظواهر الاقتصادية الأخرى المهمة. وعلى سبيل المثال، فقد ارتبط النمو الاقتصادي بارتفاع في معدل التضخم. ويلاحظ في الشكل الرقم (٢ ـ ٦) أن معدل التضخم ظل أعلى من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي أو قريباً منه في معظم السنوات خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١١).

وتثير هذه الحقيقة مشكلتين أساسيتين: **الأولى** تتعلق بقدرة الاقتصاد الأفغاني على البقاء في حالة توقف الإنفاق الأجنبي داخل أفغانستان، لما مثله هذا الإنفاق من مصدر مهم من مصادر نمو الاقتصاد الأفغاني. وتجدر الإشارة هنا إلى أن الإنفاق الأمريكي داخل أفغانستان، بأشكاله المختلفة، يمثل النسبة الأكبر من هذا الإنفاق[9]. ويوضح الشكل الرقم (٢ ـ ٨) تطور حجم المساعدات الأمريكية (العسكرية والمدنية) المقدمة للحكومة الأفغانية خلال الفترة (٢٠٠٢ ـ ٢٠١٠) مقارنة

---

(٩) بلغت القيمة الإجمالية التراكمية لمجموعة البرامج والصناديق المموّلة من وزارتي الدفاع والخارجية (بعيداً من الإنفاق العسكري) خلال الفترة (٢٠٠٢ ـ ٣١ آذار/مارس ٢٠١٣)، ٩٢,٧٣ بليون دولار بليون دولار، توزّعت على النحو التالي: (١) «صندوق القوات الأمنية الأفغانية» (Afghanistan Security Forces Fund (ASFF: ٥٢,٧٥ بليون دولار؛ (٢) «برنامج القيادة للإجراءات الطارئة» (Commander's Emergency Response Program (CERP: ٣,٦٤ بليون دولار؛ (٣) «صندوق البنية الأساسية» (Afghanistan Infrastructure Fund (AIF: ١,٠٢ بليون دولار؛ (٤) «مجموعة مهام عمليات الأعمال والاستقرار» (Task Force for Business and Stability Operations (TFBSO: ٠,٦٧ بليون دولار؛ (٥) «برنامج وزارة الخارجية لأنشطة تجريم ومحاربة االمخدرات» (DoD Drug Interdiction and Counter-Drug Activities (DoD DC: ٢,٦٨ بليون دولار؛ (٦) «صندوق الدعم الاقتصادي» (Economic Support Fund (ESF: ١٥,٠٥ بليون دولار؛ (٧) «البرنامج الدولي للسيطرة على المخدرات ودعم القانون» (International Narcotics Control and Law Enforcement (INCEL: ٣,٥٨ بليون دولار، و(٨) الأشكال الأخرى للتمويل: ١٣,٣٣ بليون دولار.

ويلاحَظ أن النسبة الأكبر من هذه المساعدات هي الخاصة بـ«صندوق القوات الأمنية الأفغانية» (٥٢,٧٥ بليون دولار من إجمالي ٩٢,٧٣ بليون دولار، أي بنسبة تقترب من ٥٧ بالمئة)، والتي يتمّ تخصيصها لعمليات تدريب قوات الجيش والشرطة الأفغانية، والتي يتوقّع أن تتوقف بعد الانسحاب الأمريكي من أفغانستان بنهاية سنة ٢٠١٤، ما يعني توقف النسبة الأكبر من هذه المساعدات حتى بافتراض استمرار البرامج والصناديق الأخرى. انظر: «Quarterly Report to the United States Congress,» Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (30 April 2013), p. 69, <http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2013-04-30qr.pdf>, (accessed on: 29 May 2013).

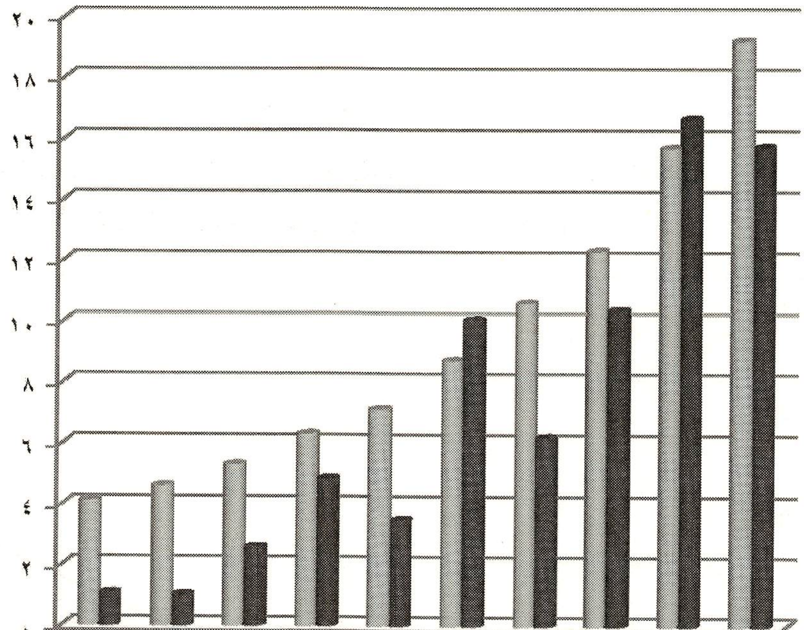
وهناك انتقادات شديدة توجّه للمساعدات الأجنبية، والإنفاق الأجنبي بشكل عام في أفغانستان، بسبب ما يرتبط بتلك المساعدات من فساد وتسرّب تلك الأموال إلى وجهات غير المخطّط الإنفاق عليها، ما يؤدي إلى تقليل حجم المكاسب الاقتصادية الحقيقية لتلك المساعدات. لكن حتى في هذه الحالة فإن ذلك لا ينفي تأثير هذه المساعدات في النمو الاقتصادي من خلال تأثيرها في الإنفاق والطلب المحلي، طالما أنه يتمّ إنفاقها داخل أفغانستان. لكن الانتقاد الأهم هو ما يثيره البعض من أن النسبة الأكبر من هذه الأموال يتم إنفاقها خارج أفغانستان، حيث تذهب بعض التقديرات إلى أن ٤٠ بالمئة من المساعدات الخارجية التي تم توجيهها إلى أفغانستان هي التي تمّ إنفاقها بالفعل داخل أفغانستان، بينما تسرّبت ٤٠ بالمئة إلى الخارج. لكن البعض يرى أن هذه النسبة مبالغ فيها.

نقلاً عن: Anthony H. Cordesman and Sean T. Mann, «Afghaistan: The Failing Economics of Transition,» Fourth Working Draft, Center for Strategic and International Studies (Washington) (20 July 2012), p. 10.

بحجم الناتج المحلي الإجمالي. وكما يتضح من بيانات الشكل، فقد تجاوزت قيمة المساعدات الأمريكية الناتج المحلي الإجمالي في بعض السنوات (٢٠٠٧، ٢٠١٠).

الشكل الرقم (٢ ـ ٨)

تطور حجم المساعدات الأمريكية مقارنة بالناتج المحلي الإجمالي الأفغاني خلال الفترة (٢٠٠٢ ـ ٢٠١١) القيم بالبليون دولار



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الناتج المحلي الإجمالي	4.1	4.6	5.3	6.3	7.1	8.7	10.6	12.3	15.7	19.2
المساعدات الأمريكية	1.06	1.01	2.6	4.85	3.49	10.03	6.19	10.38	16.65	15.74

■ الناتج المحلي الإجمالي ■ المساعدات الأمريكية

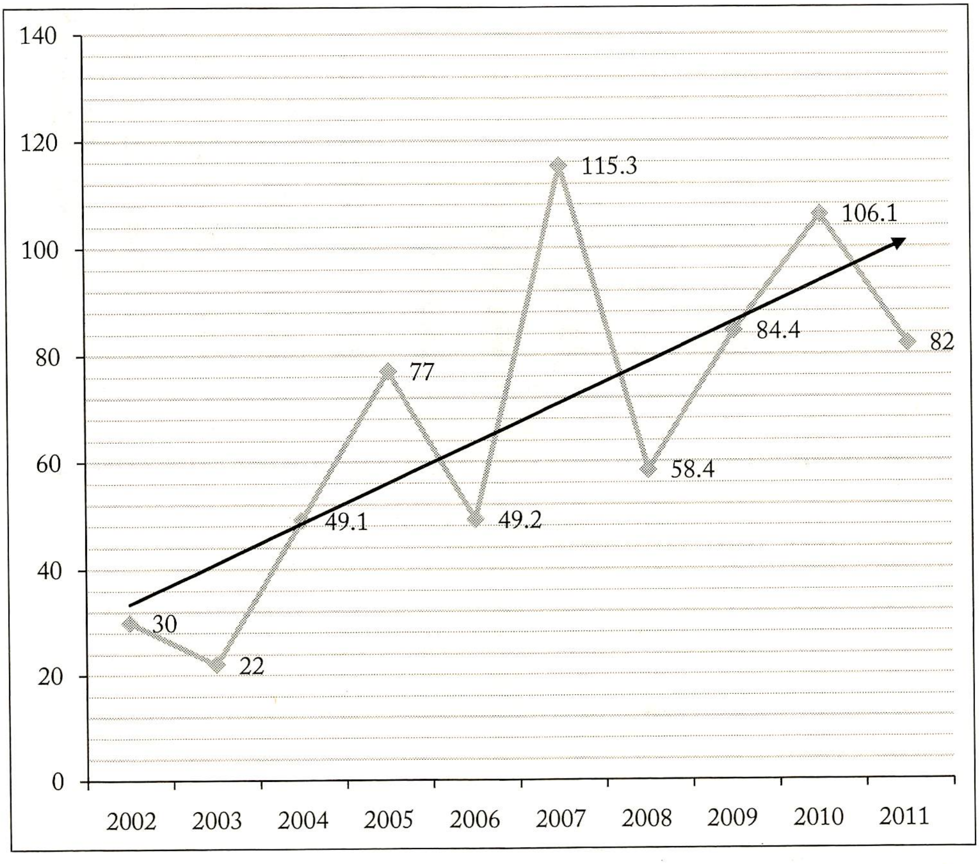
المصدر: تمّ إعداد الشكل بمعرفة المؤلف، بالاعتماد على: «GDP Growth (annual %),» The World Bank Website, <http://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.kd.zg?page=1>, (accessed on: 13 May 2013); «Quarterly Report to the United States Congress,» Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (30 April 2010), p. 41, <http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2010-04-30qr.pdf>, (accessed on: 29 May 2013); «Quarterly Report to the United States Congress,» Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (30 April 2013), p. 69, <http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2013-04-30qr.pdf>, (accessed on: 29 May 2013).

وتتعلق المشكلة **الثانية**، وهي تعبير آخر عن المشكلة الأولى، بتكريس مرحلة الاحتلال لحالة من تبعية الاقتصاد الأفغاني للعالم الخارجي بشكل عام، وللاقتصاد الأمريكي بشكل خاص. ويمكن

قياس حالة التبعية تلك بنسبة المساعدات الخارجية الأمريكية إلى الناتج المحلي الإجمالي. وكما يتضح من بيانات الشكل الرقم (٢ ـ ٩)، فإن الاتجاه العام خلال الفترة (٢٠٠٢ ـ ٢٠١١)، هو تزايد درجة تبعية الاقتصاد الأفغاني للولايات المتحدة الأمريكية (لاحظ اتجاه الخط الأحمر). فقد ارتفعت نسبة المساعدات الأمريكية (العسكرية والمدنية) إلى الناتج المحلي الإجمالي من ٣٠ بالمئة في سنة ٢٠٠٢، إلى نحو ٤٩ بالمئة في سنة ٢٠٠٤، ثم إلى ٧٧ بالمئة في سنة ٢٠٠٥، ثم إلى ١١٥,٣ بالمئة في سنة ٢٠٠٧. ورغم انخفاض تلك النسبة في سنة ٢٠١١ إلى ٨٢ بالمئة إلا أنها تظل نسبة مرتفعة.

الشكل الرقم (٢ ـ ٩)

درجة تبعية الاقتصاد الأفغاني لدولة الاحتلال (مقاسة بنسبة المساعدات الأمريكية إلى الناتج المحلي الإجمالي) (٢٠٠٢ ـ ٢٠١١)



المصدر: تم إعداد الشكل بمعرفة المؤلف، بالاعتماد على مصادر الشكل الرقم (٢ ـ ٨).

ورغم أن التزام دولة الاحتلال بتقديم المساعدات الاقتصادية والعسكرية للدولة المحتلة خلال فترة الاحتلال يشكل أحد المعايير المهمة للوقوف على درجة التزام دولة الاحتلال بتوفير الدعم المالي والفني لعملية إعادة بناء الدولة، إلا أن افتقاد اقتصاد الدولة المحتلة للقدرات الحقيقية لاستدامة معدلات النمو الاقتصادي المتحققة خلال فترة الاحتلال يؤدي في الغالب إلى انتكاس معدلات النمو. ويصدق ذلك على حالة أفغانستان، فالمشكلات الهيكلية: السياسية والأمنية والاقتصادية، ستحول في الغالب دون تفعيل المصادر الداخلية للنمو الاقتصادي، وفقاً للكثير من التقديرات(١٠)، وهذا ما يفسر تأكيد الرئيس حامد قرضاي في مؤتمر بون للمانحين (تشرين الثاني/نوفمبر ـ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١) أهمية التزام المجتمع الدولي بتعهداته بدعم أفغانستان بعد الانسحاب المخطط بنهاية سنة ٢٠١٤(١١).

وأخيراً، يمكن الإشارة إلى مؤشر آخر مهم وهو اتساع حجم اقتصاد المخدرات. فرغم أن زراعة المخدرات في أفغانستان تعود إلى ما قبل بدء الاحتلال الدولي لأفغانستان، إلا أن إحدى المفارقات المهمة واللافتة للنظر أن هذه الزراعة شهدت رواجاً شديداً خلال فترة الاحتلال. فقد ارتفع إجمالي المساحة المزروعة بنبات الخشخاش في أفغانستان من ٤١,٣ ألف هكتار في سنة ١٩٩٠، بنسبة ١٦ بالمئة فقط من إجمالي المساحات المزروعة بالخشخاش على مستوى العالم، لتصل إلى ٨٢,٢ ألف هكتار في سنة ٢٠٠٠ (السنة الأخيرة قبل الحرب)، بنسبة ٣٧ بالمئة من إجمالي المساحة العالمية.

ورغم انخفاض تلك المساحة خلال عام ٢٠٠١، إلا أنها سرعان ما شهدت نمواً متسارعاً خلال السنوات التالية على الحرب، سواء في ما يتعلق بإجمالي المساحات المزروعة أو نسبة تلك المساحات من إجمالي المساحة العالمية. فقد ارتفعت المساحة المزروعة بهذا النبات من ٧٤,١ ألف هكتار في سنة ٢٠٠١، بنسبة ٤١ بالمئة من إجمالي المساحة العالمية، لتصل إلى ١٦٥ ألف هكتار في سنة ٢٠٠٦، بنسبة ٨٢ بالمئة من إجمالي المساحة العالمية، ثم ارتفعت إلى ١٩٣ ألف هكتار في السنة التالية مباشرة لتحافظ على النسبة ذاتها على المستوى العالمي. ورغم حدوث تراجع نسبي في المساحة المزروعة ونسبتها إلى الإجمالي العالمي خلال السنوات الأربع (٢٠٠٨ ـ ٢٠١١) لكنها لم تصل إلى المستويات السائدة قبل الحرب (انظر الجدول الرقم (٢ ـ ٦)).

---

(١٠) لمزيد من التفصيلات حول تلك التقديرات انظر: Cordesman and Mann, Ibid., and «Islamic Republic of Afghanistan: Interim Poverty Reduction Strategy Paper,» International Monetary Fund (Washington), IMF Country Report, no. 06/194 (May 2006).

(١١) انظر كلمة الرئيس حامد قرضاي أمام مؤتمر بون (تشرين الثاني/نوفمبر ـ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١)، «Transcript of President Karazai's Statement at Bonn Conference,» The Website of the International Security Asisatance Force (ISAF) (5 December 2011), <http://www.isaf.nato.int/article/bonn-conference/transcript- of-president-karzais-statement-at-the-bonn-conference.html>, (accessed on: 1 May 2013).

الجدول الرقم (٢ ـ ٦)

تطور زراعة نبات الخشخاش وإنتاج الأفيون في أفغانستان خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ٢٠١١)

السنة		زراعة نبات الخشخاش		إنتاج الأفيون	
		المساحة المزروعة (ألف هكتار)	بالمئة إلى إجمالي المساحة المزروعة على مستوى العالم من الخشخاش	الإنتاج بالطن المتري	بالمئة إلى إجمالي الناتج العالمي من الأفيون
مرحلة ما قبل الاحتلال	١٩٩٠	٤١,٣	١٦	١٥٧٠	٤٢
	١٩٩١	٥٠,٨	١٨	١٩٨٠	٤٦
	١٩٩٢	٤٩,٣	١٩	١٩٧٠	٤٨
	١٩٩٣	٥٨,٣	٢١	٢٣٣٠	٥١
	١٩٩٤	٧١,٥	٢٦	٣٤١٦	٦١
	١٩٩٥	٥٣,٨	٢٢	٢٣٣٥	٥٢
	١٩٩٦	٥٦,٨	٢٢	٢٢٤٨	٥٢
	١٩٩٧	٥٨,٤	٢٣	٢٨٠٤	٥٨
	١٩٩٨	٦٣,٧	٢٧	٢٦٩٣	٦٢
	١٩٩٩	٩٠,٦	٤٢	٤٥٦٥	٧٩
	٢٠٠٠	٨٢,٢	٣٧	٣٢٧٦	٧٠
	٢٠٠١	٧,٦	٥	١٨٥	١١
مرحلة الاحتلال	٢٠٠٢	٧٤,١	٤١	٣٤٤٠	٧٥
	٢٠٠٣	٨٠	٤٧	٣٦٠٠	٧٥
	٢٠٠٤	١٣١	٦٧	٤٢٠٠	٨٧
	٢٠٠٥	١٠٤	٦٩	٤١٠٠	٨٩
	٢٠٠٦	١٦٥	٨٢	٦١٠٠	٩٢
	٢٠٠٧	١٩٣	٨٢	٨٢٠٠	٩٢
	٢٠٠٨	١٥٧	٧٤	٧٧٠٠	٨٩
	٢٠٠٩	١٢٣	٦٦	٦٩٠٠	٨٨
	٢٠١٠	١٢٣	٦٣	٣٦٠٠	٧٤
	٢٠١١	١٣١		٥٨٠٠	

المصدر: Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon, «Afghanistan Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-9/11 Afghanistan,» Brookings Institute (30 January 2012), p. 24.

الأمر ذاته في ما يتعلق بحجم الإنتاج الأفغاني من الأفيون، فقد توالى ارتفاع هذا الإنتاج خلال الفترة (١٩٩٠ ـ ٢٠٠٠)، من ١٥٧٠ طناً مترياً في سنة ١٩٩٠، بنسبة ٤٢ بالمئة من الناتج العالمي، ليصل إلى ٣٢٧٦ طناً مترياً في سنة ٢٠٠٠، بنسبة ٧٠ بالمئة من الناتج العالمي، ورغم تراجع حجم هذا الناتج في سنة ٢٠٠١ إلى ١٨٥ طناً مترياً فقط بنسبة ١١ بالمئة من الناتج العالمي، إلا أنه سرعان ما شهد نمواً سريعاً بعد الحرب، ليصل إلى أقصاه في سنة ٢٠٠٧ (٨٢٠٠ طن متري، بنسبة ٩٢ بالمئة من الناتج العالمي). وعلى الرغم من حدوث تراجع نسبي في حجم الناتج ونسبته إلى إجمالي الناتج العالمي بدءاً من سنة ٢٠٠٨، لتصل إلى ٣٦٠٠ طن متري فقط في سنة ٢٠١٠ بنسبة ٧٤ بالمئة من إجمالي الناتج العالمي، إلا أنه سرعان ما عاد إلى الارتفاع مرة أخرى في سنة ٢٠١١ لتصل إلى ٥٨٠٠ طن متري (انظر الجدول الرقم (٢ ـ ٦)).

ولا يمكن تفسير هذا الانتشار الكبير لاقتصاد المخدرات خلال فترة الاحتلال بمعزل عن سياسات الاحتلال أيضاً، سواء في ما يتعلق بتدهور الأوضاع الاقتصادية والأمنية وضعف المصادر البديلة للدخل، أو ضعف مؤسسات الدولة في مواجهة أمراء الحروب والقيادات المحلية المتورطة في هذه الزراعات، أو الدور الذي أدّته طالبان والقاعدة في ترويج هذا الاقتصاد كمصدر للموارد المالية، أو في ما يتعلق بضعف البرامج التي اعتمدها الاحتلال لمواجهة هذه المشكلة.

ثالثاً: حالة إعادة بناء الدولة في العراق

١ ـ بناء نظام ديمقراطي

حدث تحسن نسبي في قيمة مؤشري Polity وFreedom House، إلا أن هذا التحسن لم يضمن خروج العراق من فئة «الديمقراطيات الهشة» وفقاً لمؤشر Polity. فكما يشير الجدول الرقم (٢ ـ ٧) فقد تحسنت قيمة مؤشر Polity من -٩ خلال السنوات الخمس عشرة السابقة على الاحتلال إلى +٣ في عامي ٢٠١٠، ٢٠١١، وهو تحسن حدث نتيجة التحسن في قيمة مؤشر الديمقراطية الذي انتقل من صفر قبل الاحتلال، إلى ٤ في عامي ٢٠١٠، ٢٠١١، وارتفاع قيمة مؤشر السلطوية من -٩ قبل الاحتلال إلى ١ في عامي ٢٠١٠، ٢٠١١، ما أدى إلى انتقال المؤشر الإجمالي لحالة النظام السياسي من -٩ قبل الاحتلال إلى ٣ في سنة ٢٠١١. لكن كما سبق القول، فما يزال العراق يقع ضمن الديمقراطيات الهشة، غير المستقرة، التي تجمع في طياتها بين مؤشرات الديمقراطية والسلطوية.

ويتأكد هذا الاستنتاج من خلال متابعة مؤشر Freedom House؛ إذ لم تختلف قيمة مؤشري الحقوق السياسية والحريات المدنية في العراق عنه في أفغانستان. فكما يتضح من بيانات الجدول رقم (٢ ـ ٨)، تراوحت قيمة التحسن بين ١ ـ ٢ درجة، بالمقارنة بمرحلة ما قبل الاحتلال، فقد استمرت قيمة مؤشر الحقوق السياسية خلال أول عامين من الاحتلال (٢٠٠٣، ٢٠٠٤) عند مستواه السائد خلال السنوات الخمس عشرة السابقة على بدء الاحتلال، بما في ذلك خلال فترة الحرب الأهلية، وهو ٧ درجات (أعلى قيمة سلبية للمؤشر).

الجدول الرقم (٢ ـ ٧)

مؤشرات التطور الديمقراطي في العراق خلال الفترة (١٩٨٨ ـ ٢٠١١) وفقاً لقاعدة بيانات Polity IV

السنة		مؤشر الديمقراطية DEMOC	مؤشر الأوتوقراطية AUTOC	التقييم العام Polity	Polity2	استمرارية النظام Durability
مرحلة ما قبل الاحتلال	١٩٨٨	صفر	٩	-٩	-٩	٦٤
	١٩٨٩	صفر	٩	-٩	-٩	٦٥
	١٩٩٠	صفر	٩	-٩	-٩	٦٦
	١٩٩١	صفر	٩	-٩	-٩	٦٧
	١٩٩٢	صفر	٩	-٩	-٩	٦٨
	١٩٩٣	صفر	٩	-٩	-٩	٦٩
	١٩٩٤	صفر	٩	-٩	-٩	٧٠
	١٩٩٥	صفر	٩	-٩	-٩	٧١
	١٩٩٦	صفر	٩	-٩	-٩	٧٢
	١٩٩٧	صفر	٩	-٩	-٩	٧٣
	١٩٩٨	صفر	٩	-٩	-٩	٧٤
	١٩٩٩	صفر	٩	-٩	-٩	٧٥
	٢٠٠٠	صفر	٩	-٩	-٩	٧٦
	٢٠٠١	صفر	٩	-٩	-٩	٧٧
	٢٠٠٢	صفر	٩	-٩	-٩	٧٨
مرحلة الاحتلال	٢٠٠٣	-٦٦	-٦٦	-٦٦		صفر
	٢٠٠٤	-٦٦	-٦٦	-٦٦		صفر
	٢٠٠٥	-٦٦	-٦٦	-٦٦		صفر
	٢٠٠٦	-٦٦	-٦٦	-٦٦		صفر
	٢٠٠٧	-٦٦	-٦٦	-٦٦		صفر
	٢٠٠٨	-٦٦	-٦٦	-٦٦		صفر
	٢٠٠٩	-٦٦	-٦٦	-٦٦		صفر
	٢٠١٠	٤	١	٣	٣	صفر
	٢٠١١	٤	١	٣	٣	١

المصدر: «Polity IV: Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets: Polity IV Annual Time-Series, 1800-2011.» The Center for Systemic Peace (CSP), <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

ولم تبدأ قيمة المؤشر في التحسن إلا في سنة ٢٠٠٥، بانخفاض قيمته درجة واحدة، ليستقر عند ٦ درجات خلال السنوات ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ٢٠٠٧، ٢٠٠٨. ورغم تحسنه خلال الأعوام ٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١ حيث انخفضت قيمته إلى ٥ درجات، إلا أنه سرعان ما تراجع مرة أخرى إلى ٦ درجات في عام ٢٠١٢. الأمر ذاته، في ما يتعلق بمؤشر الحريات المدنية؛ فرغم تحسن قيمة المؤشر بدءاً من سنة ٢٠٠٣، أي بعد عامين من بدء الاحتلال، ليبلغ ٥ درجات، بتحسن قدره درجتين بالمقارنة بمرحلة ما قبل الاحتلال، إلا إنه سرعان ما بدأ في التراجع مرة أخرى ليستقر عند ٦ درجات خلال الفترة من سنة ٢٠٠٤ إلى سنة ٢٠١٢. وهكذا، لم يحدث أي تحسن على صعيد التقييم الإجمالي للمؤشر، حيث ظل العراق ينتمي إلى فئة الدول غير الحرة.

الجدول الرقم (٢ ـ ٨)

مؤشرات الحرية السياسية والحريات المدنية في العراق خلال الفترة (١٩٩٣ ـ ٢٠١٢) وفقاً لقاعدة بيانات Freedom House

	السنة	الحقوق السياسية	الحريات المدنية	الوضع العام
مرحلة ما قبل الاحتلال	١٩٩٣	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٤	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٥	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٦	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٧	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٨	٧	٧	غير حرة
	١٩٩٩	٧	٧	غير حرة
	٢٠٠٠	٧	٧	غير حرة
	٢٠٠١	٧	٧	غير حرة
	٢٠٠٢	٧	٧	غير حرة
مرحلة الاحتلال	٢٠٠٣	٧	٥	غير حرة
	٢٠٠٤	٧	٥	غير حرة
	٢٠٠٥	٦	٥	غير حرة
	٢٠٠٦	٦	٦	غير حرة
	٢٠٠٧	٦	٦	غير حرة
	٢٠٠٨	٦	٦	غير حرة
	٢٠٠٩	٥	٦	غير حرة
	٢٠١٠	٥	٦	غير حرة
	٢٠١١	٥	٦	غير حرة
ما بعد الاحتلال	٢٠١٢	٦	٦	غير حرة

المصدر: «Freedom in the World 2013».

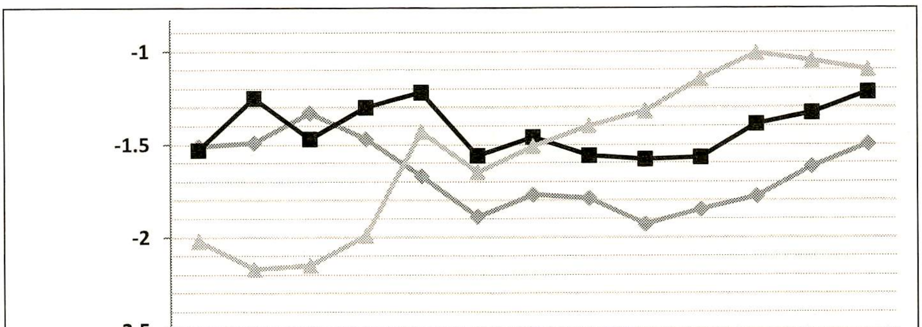
وكما الحال بالنسبة لأفغانستان، لم يحدث تحول حقيقي في ما يتعلق بمؤشرات المحكومية الستة التي يقدمها البنك الدولي، فقد ارتفعت قيمة مؤشر القدرة على التنظيم من -١,٩٩ في سنة ٢٠٠٢ (السنة السابقة مباشرة على بدء الاحتلال)، إلى -١,١ في سنة ٢٠١١ بتحسن قدره ٠,٨٩، وتحسنت قيمة مؤشر السيطرة على الفساد من -١,٣ إلى -١,٢٢ بتحسن قيمته ٠,٠٨، كما تراجعت قيمة مؤشر حكم القانون من -١,٤٧ في سنة ٢٠٠٢ إلى -١,٥ في سنة ٢٠١١، بتراجع قيمته ٠,٠٣ (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ١٠)).

كذلك ارتفعت قيمة مؤشر قدرة المواطن على التعبير ومحاسبة الحكومة من -٢,٠٤ في سنة ٢٠٠٢ إلى -١,١٣ في سنة ٢٠١١ بتحسن قيمته ٠,٩١، كما ارتفعت قيمة مؤشر كفاءة الحكومة من -١,٨٨ في سنة ٢٠٠٢ إلى -١,١٥ في سنة ٢٠١١ بتحسن قدره ٠,٧٣. وتراجعت قيمة مؤشر الاستقرار السياسي من ـ ١,٦٧ في سنة ٢٠٠٢ إلى -١,٩٥ في سنة ٢٠١١ (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ١١)).

هكذا، فإن الاتجاه العام لتطور مؤشرات المحكومية الستة إما التحسن الطفيف الذي لم يكفِ لحدوث نقلة نوعية في وضع المؤشر مقارنة بمرحلة ما قبل الاحتلال أو مقارنة بالسنوات الأولى من الاحتلال، أو حدوث تراجع في قيمة بعض هذه المؤشرات.

الشكل الرقم (٢ ـ ١٠)

العراق ـ تطور عدد من المؤشرات الفرعية لدليل المحكومية الذي يقدمه معهد البنك الدولي (١٩٩٦ ـ ٢٠١١)



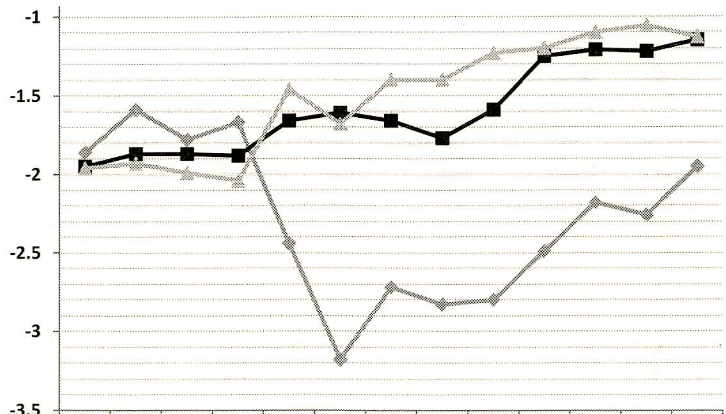
	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
حكم القانون	-1.5	-1.4	-1.3	-1.4	-1.6	-1.8	-1.7	-1.7	-1.9	-1.8	-1.7	-1.6	-1.5
السيطرة على الفساد	-1.5	-1.2	-1.4	-1.3	-1.2	-1.5	-1.4	-1.5	-1.5	-1.5	-1.3	-1.3	-1.2
القدرة على التنظيم	-2.0	-2.1	-2.1	-1.9	-1.4	-1.6	-1.5	-1.4	-1.3	-1.1	-1.0	-1.0	-1.1

حكم القانون — السيطرة على الفساد — القدرة على التنظيم

المصدر: تمّ إعداد الشكل بمعرفة المؤلف، بالاعتماد على الإحصاءات الواردة بالموقع الإلكتروني لمعهد البنك الدولي، «Worldwide Governance Indicators,» The World Bank Institute, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp>, (acceesed on: 20 April 2012).

الشكل الرقم (٢ ـ ١١)

العراق ـ تطور عدد من المؤشرات الفرعية لدليل المحكومية الذي يقدمه معهد البنك الدولي (١٩٩٦ ـ ٢٠١١)



	1996	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
الاستقرار السياسي	-1.8	-1.5	-1.7	-1.6	-2.4	-3.1	-2.7	-2.8	-2.8	-2.4	-2.1	-2.2	-1.9
كفاءة الحكومة	-1.9	-1.8	-1.8	-1.8	-1.6	-1.6	-1.6	-1.7	-1.5	-1.2	-1.2	-1.2	-1.1
التعبير والمحاسبة	-1.9	-1.9	-1.9	-2.0	-1.4	-1.6	-1.4	-1.4	-1.2	-1.2	-1.1	-1.0	-1.1

التعبير والمحاسبة — كفاءة الحكومة — الاستقرار السياسي

المصدر: تم إعداد الشكل بمعرفة المؤلف، اعتماداً على: المصدر نفسه.

٢ ـ حدود الانتقال من فئة الدول الفاشلة

لم يختلف وضع العراق عن حالة أفغانستان في ما يتعلق بمؤشر دليل الدول الفاشلة، بل على العكس فقد ظل العراق يحتل ترتيباً متقدماً في ترتيب الدول الفاشلة على مستوى العالم مقارنة بحالة أفغانستان حتى سنة ٢٠٠٩. فقد احتل العراق الترتيب الرابع بين الدول الفاشلة في العالم في عامي ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ثم تقدم ليحتل الترتيب الثاني في سنة ٢٠٠٧. ورغم تحسن هذا الترتيب بعد ذلك ليصبح الخامس في سنة ٢٠٠٨، ثم التاسع في سنة ٢٠١٠، إلا أنه يظل بهذا الترتيب بين أكثر عشر دول فشلاً في العالم. أما في ما يتعلق بقيمة المؤشر فقد ارتفعت من ١٠٣,٢ في سنة ٢٠٠٥، لتصل إلى ١٠٧,٣ في سنة ٢٠١٠ (انظر الجدول الرقم (٢ ـ ٩)). ويؤكد دليل «هشاشة الدولة» الاستنتاج السابق ذاته. إذ لم يحدث تغير إيجابي ملحوظ في قيمة أي من المؤشرات الفرعية للدليل أو قيمته، بل حدث بعض التراجع في قيمة بعض المؤشرات. فكما يتضح من بيانات الجدول الرقم (٢ ـ ١٠)، تراوحت قيمة مؤشر الفعالية خلال فترة الاحتلال، وفترة ما بعد الاحتلال بين (١٠ ـ ١٢) درجة، وهي قيمة أعلى مما كان عليه الوضع خلال السنوات الثماني السابقة على الاحتلال (١٩٩٥ ـ ٢٠٠٢) والتي تراوحت فيها قيمة المؤشر بين (٩ ـ ١٠) درجات.

الجدول الرقم (٢ ـ ٩)

تطور وضع العراق بالنسبة إلى مؤشر دليل الدولة الفاشلة لصندوق السلام (٢٠٠٥ ـ ٢٠١١)(*)

السنة	الضغوط الديمغرافية	اللاجئون والمشردون داخل إقليم الدولة	جماعات تتعرض للظلم	هجرة العقول	التنمية غير المتوازنة	الفقر وتدهور الأوضاع الاقتصادية	شرعية الدولة	الخدمات العامة	حقوق الإنسان وسيادة القانون	الأجهزة الأمنية	النخب المنشقة والانفصالية	التدخل الخارجي	الإجمالي	الترتيب الدولي
٢٠٠٥	٨	٩,٤	٨,٣	٦,٣	٨,٧	٨,٢	٨,٨	٨,٩	٨,٢	٨,٤	١٠	١٠	١٠٣,٢	٤
٢٠٠٦	٨,٩	٨,٣	٩,٨	٩,١	٨,٧	٨,٢	٨,٥	٨,٣	٩,٧	٩,٨	٩,٧	١٠	١٠٩	٤
٢٠٠٧	٩	٩	١٠	٩,٥	٨,٥	٨	٩,٤	٨,٥	٩,٧	١٠	٩,٨	١٠	١١٤,٤	٢
٢٠٠٨	٩	٩	٩,٨	٩,٣	٨,٥	٧,٨	٩,٤	٨,٥	٩,٦	٩,٩	٩,٨	١٠	١١٠,٦	٥
٢٠٠٩	٨,٧	٨,٩	٩,٧	٩,١	٨,٦	٧,٦	٩	٨,٤	٩,٣	٩,٧	٩,٦	١٠	١٠٨,٦	٦
٢٠١٠	٨,٥	٨,٧	٩,٣	٩,٣	٨,٨	٧,٦	٩	٨,٤	٩,١	٩,٥	٩,٦	٩,٥	١٠٧,٣	٧
٢٠١١	٨,٣	٩	٩	٨,٩	٩	٧	٨,٧	٨	٨,٦	٩,٥	٩,٦	٩,٣	١٠٤,٨	٩
٢٠١٢	٨	٨,٥	٩,٧	٨,٦	٨,٧	٧,٧	٨,٤	٧,٨	٨,٣	٩,٩	٩,٦	٩	١٠٤,٣	٩

المصدر: «The Methodology Behind the Index,» The Fund for Peace, the Failed Stated Inde, <http://ffp.statesindex.org/methodology>, (accessed on: 20 April 2013).

الجدول الرقم (٢ ـ ١٠)

تطور وضع العراق بالنسبة إلى دليل «هشاشة الدولة» (State Fragility Index) لمركز السلام النظامي (١٩٩٥ ـ ٢٠١١)(*)

المرحلة	السنة	مؤشر الفعالية: الفعالية الأمنية	الفعالية السياسية	الفعالية الاقتصادية	الفعالية الاجتماعية	إجمالي مؤشر الفعالية (١)	مؤشر الشرعية: الشرعية الأمنية	الشرعية السياسية	الشرعية الاقتصادية	الشرعية الاجتماعية	إجمالي مؤشر الشرعية (٢)	دليل هشاشة الدولة (١+٢)
مرحلة ما قبل الاحتلال	١٩٩٥	٣	٣	٢	١	١٠	٣	٣	٣	٢	١٠	٢٠
	١٩٩٦	٣	٣	٣	٢	١١	٣	٣	٢	٢	١٠	٢١
	١٩٩٧	٣	٣	٣	٢	١١	٣	٣	٢	٢	١٠	٢١
	١٩٩٨	٣	٣	٣	٢	١١	٣	٣	٢	٢	١٠	٢١
	١٩٩٩	٣	٣	٢	٢	١٠	٣	٣	٢	٣	١١	٢١
	٢٠٠٠	٣	٣	٢	١	٩	٣	٣	٢	٢	١٠	١٩
	٢٠٠١	٣	٣	٣	١	١٠	٣	٣	٢	٢	١٠	٢٠
	٢٠٠٢	٣	٣	٣	١	١٠	٣	٣	٢	٢	١٠	٢٠
مرحلة الاحتلال	٢٠٠٣	٣	٣	٣	٢	١١	٣	١	٣	٢	٩	٢٠
	٢٠٠٤	٣	٣	٣	٢	١١	٣	١	٣	٢	٩	٢٠
	٢٠٠٥	٣	٣	٣	٢	١٢	٣	٣	٣	٢	١١	٢٣
	٢٠٠٦	٣	٣	٣	٢	١٢	٣	٣	٣	١	١٠	٢٢
	٢٠٠٧	٣	٣	٣	٢	١١	٣	٣	٣	١	١٠	٢١
	٢٠٠٨	٣	٣	٣	٢	١١	٣	٣	٣	١	١٠	٢١
	٢٠٠٩	٣	٣	٣	٢	١١	٣	٣	٣	١	١٠	٢١
	٢٠١٠	٣	٢	٣	٢	١٠	٣	٢	٣	١	٩	١٩
ما بعد الاحتلال	٢٠١١	٣	٣	٣	٢	١١	٣	٢	٣	١	٩	٢١

المصدر: «The State Fragility Index and Matrix,» Center for Systemic Peace, <http://www.systemicpeace.org/inscr/SFIv2011a.xls>.

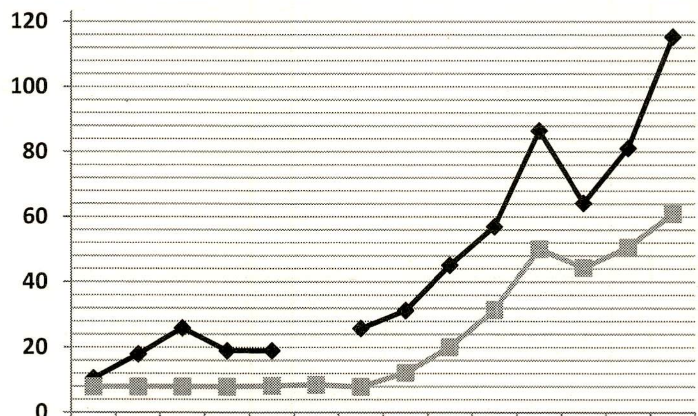
أما مؤشر الشرعية فقد تراوحت قيمته خلال فترة الاحتلال وفترة ما بعد الاحتلال بين (٩ ـ ١١) درجة، مقارنة بـ (١٠ ـ ١١) درجة خلال السنوات الثماني السابقة على الاحتلال. وقد انعكست هذه القيم على القيمة الإجمالية للمؤشر التي ظلت مرتفعة.

٣ ـ بناء نظام اقتصادي فاعل

لا توجد مؤشرات كافية لتقييم الأوضاع الاقتصادية في العراق خلال فترة الاحتلال، إذ تخلو التقارير الاقتصادية من البيانات حول الإحصاءات الأساسية حول العراق. لكن يلاحظ أن حالة العراق كانت أفضل نسبيا من حالة أفغانستان في ما يتعلق بالعديد من المؤشرات، بخاصة تطور حجم الناتج المحلي الإجمالي. فقد ارتفع حجم هذا الناتج من ٢٥,٨ بليون دولار في سنة ٢٠٠٤ إلى ٨٦,٥ بليون دولار سنة ٢٠٠٨، ثم إلى ١١٥,٤ بليون دولار سنة ٢٠١١ (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ١٢)).

الشكل الرقم (٢ ـ ١٢)

تطور حجم الناتج المحلي الإجمالي والاحتياطي الخارجي في العراق خلال الفترة (١٩٩٨ ـ ٢٠١١)



	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(بليون دولار) الناتج المحلي الإجمالي	10.	17.	25.	18.	19		25.	31.	45.	57	86.	64.	81.	115
(بليون دولار) الاحتياطي الخارجي	7.9	7.9	7.9	7.9	8.2	8.5	7.9	12.	20.	31.	50.	44.	50.	61

المصدر: تمّ إعداد الشكلين بمعرفة المؤلف بالاعتماد على بيانات CIA World Factbook، نقلاً عن: «GDP-Real Growth Rate (%),» Index Mundi, <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=iz&v=66>.

كما ارتفعت قيمة الاحتياطيات الخارجية العراقية بشكل ملحوظ بدءاً من سنة ٢٠٠٥. فبينما استقر حجم الاحتياطيات الخارجية العراقية قبل الغزو والاحتلال عند مستوى ٧,٨ ـ ٨,٤

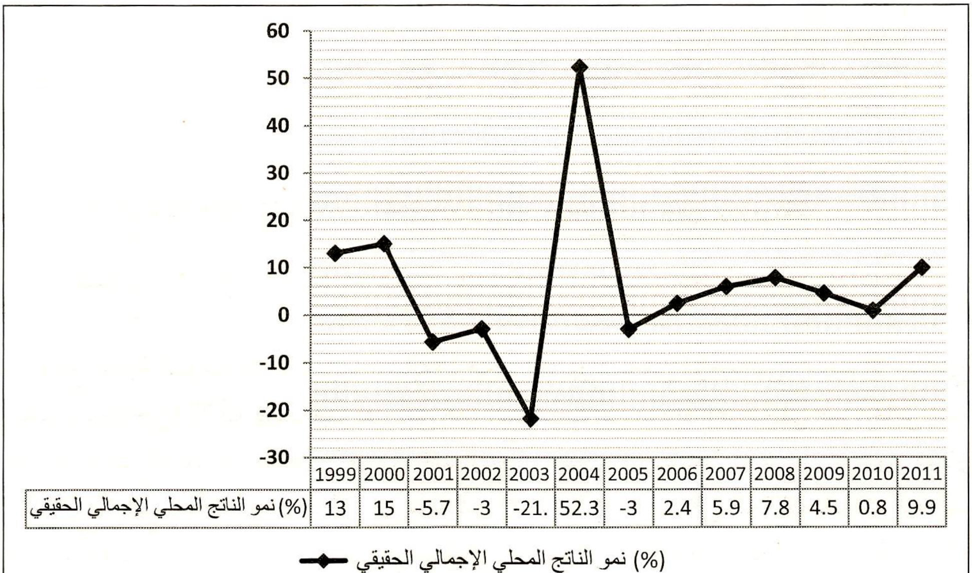
بليون دولار خلال الفترة (١٩٩٨ ـ ٢٠٠٣)، فقد ارتفع حجم تلك الاحتياطيات إلى ١٢,٢ بليون دولار سنة ٢٠٠٥، ثم إلى ٥٠,١ بليون دولار في سنة ٢٠٠٨، ثم إلى نحو ٦١ بليون دولار في سنة ٢٠١١.

ويلاحظ كذلك حدوث تحسن في معدل النمو الاقتصادي الحقيقي بدءاً من سنة ٢٠٠٦، حيث بلغ ٢,٤ بالمئة مقارنة بمعدلات النمو الاقتصادي السلبية خلال السنوات الأولى من الاحتلال. ارتفع إلى ٥,٩ بالمئة في سنة ٢٠٠٧، ثم إلى ٧,٨ بالمئة في سنة ٢٠٠٨. ثم انخفض خلال العامين ٢٠٠٩، ٢٠١٠ إلى ٤,٥ بالمئة، ٠,٨ بالمئة على الترتيب، لكنه عاود الارتفاع مرة أخرى في سنة ٢٠١١ إلى ٩,٩ بالمئة (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ١٣)).

الشكل الرقم (٢ ـ ١٣)

معدل النمو الاقتصادي الحقيقي في العراق

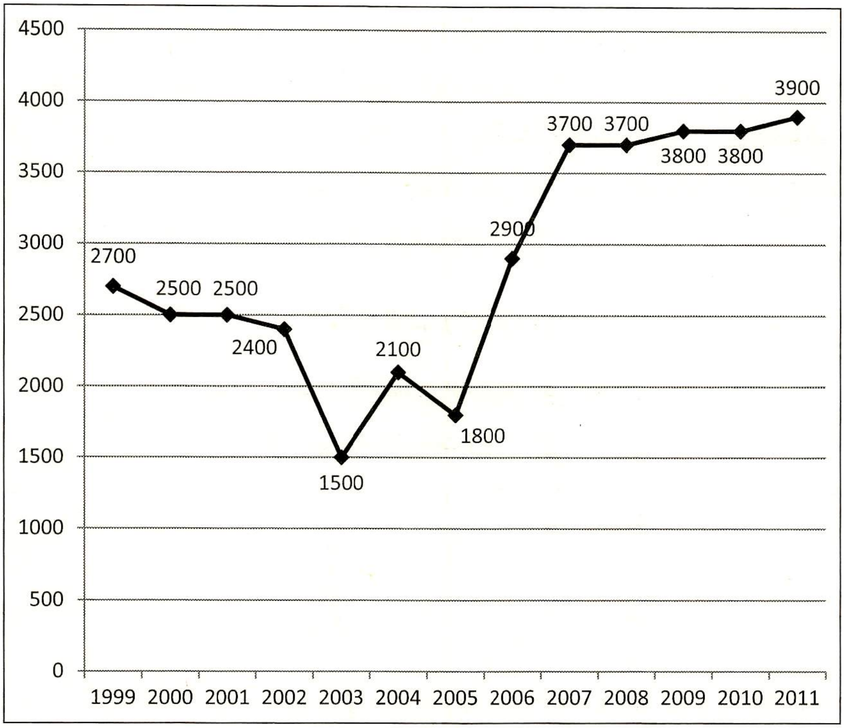
(بالنسبة المئوية) خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١١)



كذلك، فقد حدث تحسن كبير في نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، بخاصة بدءاً من سنة ٢٠٠٦. فقد ارتفع نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي من ١٨٠٠ دولار في سنة ٢٠٠٥، إلى ٢٩٠٠ دولار في سنة ٢٠٠٦، ثم ٣٧٠٠ دولار في سنة ٢٠٠٧، ثم ٣٩٠٠ دولار في سنة ٢٠١١ (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ١٤)).

الشكل الرقم (٢ ـ ١٤)

نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي في العراق بمعدل القوة الشرائية للدولار خلال الفترة (١٩٩٩ ـ ٢٠١١)



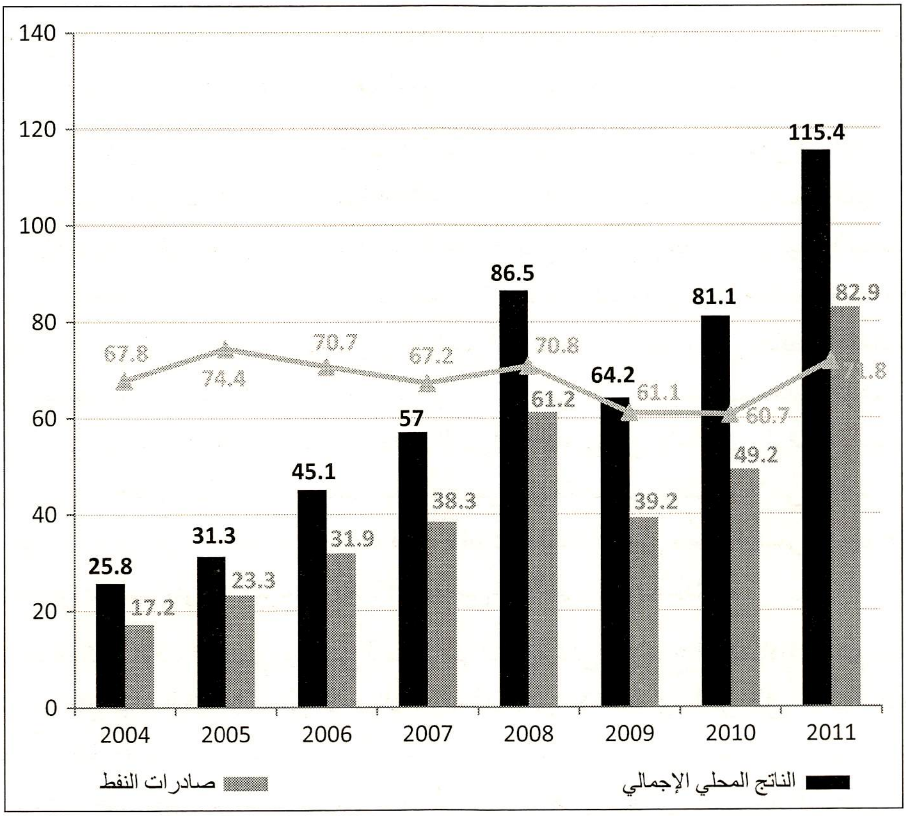
المصدر: Index Mundi, <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?v=66&v=67&c=iz&l=en>.

ومع أهمية المؤشرات الإيجابية السابقة (حجم الناتج المحلي الإجمالي، حجم الاحتياطي النقدي الخارجي) إلا أنه يجب فهم أداء مثل هذه المؤشرات في الحالة العراقية في ضوء عامل مهم وهو استئناف الصادرات النفطية العراقية. فقد ارتفعت قيمة هذه الصادرات من ٥,١ بليون دولار سنة ٢٠٠٣ إلى ١٧,٢ بليون دولار في سنة ٢٠٠٤. وتوالى التزايد في قيمة الصادرات النفطية، حيث وصلت إلى ٦١,٢ بليون دولار في سنة ٢٠٠٨، ثم إلى ٨٢,٩ بليون دولار في سنة ٢٠١١. وقد انعكس هذا الارتفاع المتوالي في قيمة الصادرات النفطية على حجم الاحتياطيات الخارجية، وعلى حجم الناتج المحلي الإجمالي ومعدل النمو الاقتصادي. وللوقوف على حجم هذا التأثير، يمكن النظر إلى نسبة الصادرات النفطية إلى حجم الناتج المحلي الإجمالي، فقد تراوحت هذه النسبة بين ٦٠ ـ ٧٥ بالمئة خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١١)، حيث بلغت، على سبيل المثال، ٦٧,٨ بالمئة في سنة ٢٠٠٤، ٧٤,٤ بالمئة في سنة ٢٠٠٥، ٧٠,٨ بالمئة في سنة ٢٠٠٨، ٧١,٨ بالمئة في سنة ٢٠١١ (انظر الشكل الرقم (٢ ـ ١٥)).

الشكل الرقم (٢ ـ ١٥)

تطور حجم الناتج المحلي الإجمالي وصادر النفط في العراق خلال الفترة (٢٠٠٤ ـ ٢٠١١)

(بليون دولار)



المصدر: تمّ إعداد الشكل بمعرفة المؤلف بالاعتماد على: المصدر نفسه، و«Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Iraq,» Brookings Institution (July 2012), <http://www.brookings.edu/iraqindex>.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن التحسن في قيمة الصادرات النفطية لم يكن راجعاً بالأساس إلى الزيادة في حجم تلك الصادرات، بقدر ما كان راجعاً إلى الارتفاع في أسعار النفط، والتي وصلت في سنة ٢٠٠٨ إلى ثلاثة أو أربعة أمثالها في سنة ٢٠٠٠. فقد ظل حجم الإنتاج العراقي من النفط يدور حول ٢ ـ ٢,٥ مليون برميل يومياً خلال الفترة (٢٠٠٤ ـ ٢٠١٠).

* * *

خلاصة القول، إن الاحتلال قد حقق نتائج متباينة في الحالات الثلاث لإعادة بناء الدولة. فقد نجح الاحتلال في بناء نظام ديمقراطي فاعل ومستدام في حالة اليابان، وهو ما عكسته النقلة

الإيجابية لمؤشر polity عقب انتهاء الاحتلال مباشرة بدءاً من سنة ١٩٥٢ مقارنة بمرحلة ما قبل الاحتلال. الأمر ذاته في ما يتعلق بمؤشر «فريدوم هاوس»، فقد حافظت اليابان على وضعها كدولة حرة منذ سنة ١٩٧٢. وعلى المستوى الاقتصادي، استطاعت اليابان تجاوز معدلات النمو الاقتصادي السلبية والبطيئة خلال السنوات الأولى من الاحتلال، كما حقق هيكل الناتج المحلي الإجمالي نقلات واضحة في اتجاه زيادة مساهمة الصناعات الثانوية والمتقدمة من الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة هذين القطاعين من العمالة، بالمقارنة بقطاع الصناعات الأولية.

وعلى العكس من حالة اليابان، لم ينجح الاحتلال في بناء نظام ديمقراطي حقيقي في أفغانستان، وهو ما عكسه وضع المؤشرات السياسية الثلاثة، حيث حافظت أفغانستان على وضعها كدولة غير حرة وفقاً لمؤشر «فريدوم هاوس»، واقتصر التحسن على انخفاض طفيف في قيمة المؤشرين الفرعيين (الحقوق السياسية، والحريات المدنية). الأمر ذاته بالنسبة إلى مؤشر «المحكومية»؛ فقد تراوح أداء المؤشرات الفرعية للمؤشر بين التراجع أو التحسن الطفيف، لكن حافظت أفغانستان على وضعها كواحدة من أكثر دول العالم تأخراً، قياساً على ذلك المؤشر، بل حدث تدهور في وضع بعض المؤشرات الفرعية للمؤشر خلال السنوات الأخيرة من الاحتلال بالمقارنة بالسنوات الأولى من الاحتلال. كذلك، فقد ظلت أفغانستان في مقدمة الدول الأكثر فشلاً في العالم. الأمر ذاته في ما يتعلق بمؤشر «هشاشة الدولة»، فقد حافظت أفغانستان على وضعها ضمن الدول الأكثر هشاشة في العالم، على المستويات الثلاثة: السياسي، والأمني، والاقتصادي.

وقد انعكس الأداء السياسي والأمني للمؤشرات السابقة على الأوضاع الاقتصادية. فرغم تحسن مؤشرات مثل قيمة الناتج المحلي الإجمالي، ومعدل النمو الاقتصادي، لكن ظل معدل التضخم مرتفعاً، وظل الإنفاق الأجنبي داخل أفغانستان هو الإنفاق الأساسي والمصدر الرئيس للنمو الاقتصادي، على نحو يثير الشكوك حول قدرة الاقتصاد الوطني الأفغاني على البقاء في حالة انتهاء الاحتلال؛ فضلاً عن استمرار ظاهرة اقتصاد المخدرات.

ورغم التحسن النسبي لحالة العراق مقارنة بحالة أفغانستان، لكن الوضع العام في العراق لم يشهد نقلة نوعية حقيقية على صعيد مختلف المؤشرات؛ فقد حدث تحسن في قيمة مؤشر polity خلال العامين ٢٠١٠، ٢٠١١ بالمقارنة بالعقود السابقة، لكن هذا التحول لم يكفِ إلا لانتقال العراق من فئة الدول «السلطوية الكاملة» إلى فئة «الديمقراطيات الهشة». ويتأكد الاستنتاج ذاته استناداً إلى مؤشر «فريدوم هاوس» الذي شهد تحسناً طفيفاً لكنه لم يكفِ لخروج العراق من فئة الدول غير الحرة. الأمر ذاته بالنسبة إلى مؤشر «المحكومية»، فقد شهدت بعض المؤشرات الفرعية تحسناً طفيفاً لكنه لم يكفِ أيضاً لحدوث نقلة نوعية في الوضع العام للعراق. ولم يختلف الأمر بالنسبة إلى مؤشر الدولة الفاشلة، إذ ما يزال العراق ضمن قائمة أكثر عشر دول فشلاً في العالم. الأمر ذاته في ما يتعلق بمؤشر «هشاشة الدولة».

أما على المستوى الاقتصادي، فقد حقق الاقتصاد العراقي نجاحاً مقارنة بالاقتصاد الأفغاني، لكن يظل هذا النجاح راجعاً بالأساس إلى أحد عناصر تمايز الاقتصاد العراقي عن نظيره الأفغاني وهو النفط. فقد شكلت الصادرات النفطية مصدراً مهماً لنمو الناتج المحلي الإجمالي، والتحسن في الدخول، والاحتياطي النقدي الخارجي. ومع ذلك تظل هناك مشكلات اقتصادية لم تستطع عائدات النفط التغلب عليها.

وهكذا، يمكن الانتهاء استناداً إلى التحليل السابق، إلى أن الاحتلال قد نجح في إعادة بناء اليابان عقب الحرب العالمية الثانية وفي ظل النظام العالمي ثنائي القطبية، بينما لم يحقق نجاحاً ملحوظاً في حالتي أفغانستان والعراق عقب هجمات سبتمبر ٢٠٠١ في ظل النظام العالمي أحادي القطبية، مع وجود فارق محدود على المستوى الاقتصادي في حالة العراق مقارنة بحالة أفغانستان كان راجعاً بالأساس إلى عامل امتلاك العراق للثروة النفطية.

الفصل الثالث

إعادة بناء الدولة في اليابان تحت الاحتلال (١٩٤٥ ـ ١٩٥٢)

مثلت اليابان أحد النماذج التاريخية في نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة. ورغم خصوصية مشروع الاحتلال الأمريكي لليابان، مقارنةً بالعديد من المشروعات التي جرت في تسعينيات القرن الماضي، أو تلك التي جرت بعد أحداث سبتمبر ٢٠٠١، وبخاصة في ما يتعلق بالبيئة العالمية والإقليمية التي جرى فيها تطبيق هذه المشروعات، إلا أنه لا يمكن تفسير نجاح الاحتلال في إعادة بناء اليابان استناداً إلى العوامل ذات الصلة بالبيئة العالمية والإقليمية فقط، بقدر ما يجب العودة أيضاً إلى سياسات الاحتلال ذاتها، وطريقة إدارة الاحتلال، والبيئة الداخلية التي تم في سياقها تطبيق هذا المشروع، ونمط التفاعل الذي تم بين الشعب الياباني من ناحية، وسلطة الاحتلال من ناحية أخرى. فقد مثلت اليابان نموذجاً فريداً في مواتاة البيئة المحلية، والبيئتين العالمية والإقليمية لعملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال الأمريكي، فضلاً عن امتلاك الاحتلال سياسات واضحة لإعادة بناء الدولة.

أولاً: سياسات الاحتلال الأمريكي في اليابان

كان أهم ما ميز سياسات الاحتلال الأمريكي في اليابان هو وجود هدف واضح لإعادة بناء اليابان، ووجود سياسات حقيقية لبناء نظام ديمقراطي. وقد أخذت هذه السياسات أبعاداً مهمة مع بدء تبلور الحرب الباردة وانتقالها إلى منطقة شرق وشمال شرق آسيا. وقد أسهم وجود هذه السياسات في تزايد قناعة الشعب الياباني بوجود مشروع «خارجي» حقيقي لإعادة بناء بلادهم بعد الحرب، كما أسهمت في دمج اليابانيين في تطبيق تلك السياسات بشكل طوعي، وبخاصة في ضوء عدم اعتماد تطبيق هذه السياسات على استخدام العنف من جانب سلطات الاحتلال.

وكان أبرز ملامح هذه السياسات التخطيط الجيد لعملية إعادة بناء الدولة قبل بدء الاحتلال، ودمج اليابانيين في عملية الإصلاح وإعادة البناء، وإيجاد نوع من التواصل مع نظام ما قبل الحرب، وبخاصة الحفاظ على مؤسسة الإمبراطور، والاعتماد على الإدارة الأحادية ما جنّب الاحتلال احتمالات عدم التوافق أو الصراع مع القوى الدولية حول أجندة وأولويات إعادة بناء الدولة، ووجود درجة من اللامركزية في العلاقة بين إدارة الاحتلال في اليابان وأجهزة اتخاذ القرار في الولايات المتحدة.

١ ـ وجود تصورات وخطط محددة لمرحلة الاحتلال وإعادة بناء الدولة

رغم أن اليابان لم تعلن استسلامها رسمياً في الحرب العالمية الثانية إلا في ١٤ آب/أغسطس ١٩٤٥، إلا أن التجهيز لمرحلة ما بعد الاستسلام وإعادة بناء الدولة اليابانية قد سبق ذلك بعدة سنوات. فمع بدء الحرب في منطقة المحيط الهادئ، وتحديداً منذ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤١ بدأت الولايات المتحدة جهوداً مكثفة للاستعداد لتلك المرحلة، شهدت تأسيس العديد من اللجان المتخصصة وإعداد «أوراق العمل» التي حاولت صياغة سياسات محددة إزاء معظم قضايا ما بعد الاستسلام، على مستوى النظام السياسي، والأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... إلخ. كما شملت تلك العملية بعداً آخر لا يقل أهمية وهو إعداد مجموعات العمل العسكرية والمدنية اللازمة لإدارة تلك المرحلة. وقد اندمجت في هذه الأنشطة والمهام مراكز البحوث وأجهزة صنع القرار ذات الصلة وبخاصة التابعة لوزارتي الخارجية والدفاع.

وتجدر الإشارة في هذا الإطار إلى ملاحظتين مهمتين: الأولى، أن السياسات الفعلية التي تم تطبيقها في اليابان خلال فترة الاحتلال لم تخرج كثيراً عن البدائل التي انتهت إليها هذه الدراسات، كما أن المجموعات التي تم تدريبها وتجهيزها، علمياً ومهنياً، خلال تلك الفترة قد اندمج معظمها في الهياكل المدنية والعسكرية التي تولت إدارة الاحتلال، بدءاً من الجنرال ماك آرثر ذاته ومساعديه. الملاحظة الثانية، أنه مع أهمية وتعدد القضايا التي جرت مناقشتها خلال هذه المرحلة، إلا أن مسألة مستقبل النظام السياسي الياباني بشكل عام، ومستقبل مؤسسة الإمبراطور، بشكل خاص والإمبراطور هيروهيتو نفسه، استحوذت على الاهتمام الأكبر من جانب هذه الدراسات.

والواقع أن الاهتمام المكثف بمرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، كان راجعاً ـ في أحد جوانبه ـ إلى اتجاه داخل أجهزة صنع القرار الأمريكية، في ذلك الوقت، كان يرى أن إهمال دول الحلفاء لمرحلة ما بعد الحرب العالمية الأولى وعدم تطويرها لمشروعات محددة لإعادة بناء الدول المهزومة في الحرب هو الذي أدى إلى وقوع الحرب العالمية الثانية بسبب استمرار التوجهات العدائية لدى هذه الدول[1].

---

(١) James Dobbins [et al.], *After The War: Nation-Building from FRD to George W. Bush* (Santa Monica: RAND Corporation, 2008), p. 15.

ونشير في ما يلي إلى الاتجاهات العامة بشأن مختلف قضايا النظام السياسي الياباني، كما عكستها الدراسات والتقارير الأساسية التي جرى إعدادها خلال هذه المرحلة.

(١) بدأت عملية الاستعداد لمرحلة ما بعد الاستسلام عندما أنشأ الرئيس روزفلت في ٢٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤١ «اللجنة الاستشارية للسياسة الخارجية لما بعد الحرب» (The Advisory Committee on Postwar Foreign Policy)، بهدف وضع برامج محددة لإعادة بناء الدول الأعداء بعد الحرب. وقد ضمت اللجنة ممثلين مؤثرين عن وزارة الخارجية، ومجلس الشؤون الخارجية، والجيش والقوات البحرية، وأعضاء من الكونغرس. وقامت اللجنة بدورها بتشكيل خمس لجان فرعية ضمت ممثلين عن مختلف الوزارات ذات الصلة، كان من بينها «لجنة الأراضي» (Territorial Subcommittee) التي تشكلت في ٧ آذار/مارس ١٩٤٢، حيث ناقشت هذه اللجنة ولأول مرة قضايا مثل البدائل المقترحة للاستسلام غير المشروط، ومؤسسة الإمبراطور، والسياسات الاقتصادية، والحدود الإقليمية لليابان بعد الحرب[٢].

وإضافة إلى ذلك، فقد كشفت اللجنة مبكراً عن وجود خلافات داخل أجهزة صنع القرار الأمريكية بين مجموعتين مختلفتين حول طريقة التعامل مع يابان مع بعد الحرب. المجموعة الأولى عرفت باسم «معسكر الصين» (China Crowd)، كان أهم رموزه د. ستانلي هورنبيك، مدير «قسم شؤون الشرق الأقصى بوزارة الخارجية». وقد ذهب هذا الفريق إلى أن التوسع الخارجي الياباني جاء نتيجة مصدرين أساسيين، هما النظام السياسي الإمبراطوري الشمولي، وسيطرة الصناعات الثقيلة والشركات الرأسمالية الكبيرة ممثلة فيما عرف بـ «زايباتسو» (Zaibatsu). ومن ثم، وَوفق هذا الفريق، فإن المدخل الأساسي لمنع اليابان من التحول مرة أخرى إلى تهديد عسكري هو القضاء على النظام الإمبراطوري، وتفكيك الرأسمالية اليابانية والنظام الإقطاعي من خلال «تدمير» الشركات الكبيرة وإعادة بناء قاعدة صناعية خفيفة بدلاً منها. وجاء موقف هذا الفريق امتداداً لاتجاه كان قائماً في الولايات المتحدة في تلك الفترة، كان يرى أن جمهورية الصين، وليس اليابان، يجب أن تكون هي الدولة القائدة في آسيا بعد الحرب، ومن ثم يجب أن تكون هي الشريك السياسي والتجاري الرئيس للولايات المتحدة.

وعلى النقيض فقد دعا الفريق المقابل، الذي عرف بـ «معسكر اليابان» (Japan Crowd)، إلى ضمان نوع من الاستمرارية مع نظام ما قبل الحرب، من خلال تجريد هذا النظام من سمات النظم السلطوية، إضافة إلى نزع سلاح اليابان وإعادة بناء قاعدتها الصناعية. كان أبرز رموز هذا الفريق جوزيف س. جرو، السفير الأمريكي السابق لدى اليابان (١٩٣٢ ـ ١٩٤٢)، وكورديل هول، المساعد الخاص الأسبق لوزير الخارجية، وكابوت كوفيلل، السكرتير السابق بالسفارة الأمريكية في اليابان والذي أجاد اللغة اليابانية، حيث قام بوضع أول ورقة عمل داخل اللجنة، طرح فيها ثلاثة

(٢) Takemae Eiji, *Inside GHQ: The Allied Occupation of Japan and its Legacy* (New York: Continuum, 2002), pp. 202.

مبادئ أساسية يجب أن تحكم السياسة الأمريكية في اليابان بعد الاستسلام، هي: النزع الكامل للسلاح، وبناء اقتصاد قابل للبقاء، وما وصفه بـ «أنسنة مؤسسة الإمبراطور»[٣].

ومع اتفاق هذا الفريق مع «معسكر الصين» فيما يتعلق بخطورة العسكرية اليابانية، إلا أنهم اختلفوا معه في تحميل الإمبراطور والرأسمالية اليابانية والشركات الضخمة مسؤولية التوسع العسكري الخارجي. وعلى العكس فقد ذهب هؤلاء إلى أن كلا الطرفين، الرأسمالية والإمبراطور، قد وقع ضحية النخبة العسكرية. ومن هنا جاء موقفهم الداعي للحفاظ على النظام الإمبراطوري مع تجريد الإمبراطور من كامل صلاحياته السياسية. واستند هؤلاء إلى أن الإمبراطور يمثل «التجسيد الحي» لاستمرار الشعب الياباني. كما عارض هذا الفريق أيضاً إدخال إصلاحات سياسية واقتصادية هيكلية، ورأوا أنه سيكون كافياً نزع سلاح اليابان، وتطبيق برامج لتطهير الحياة والمؤسسات العامة من ذوي الاتجاهات الشوفينية.

ومع أن هذه اللجنة قد تم حلها في كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٣، إلا أن الكثير مما طرحته من أفكار عكست نفسها في السياسات التي طبقها الجنرال ماك آرثر خلال فترة الاحتلال، وعلى رأسها الاحتفاظ بمؤسسة الإمبراطور مع تجريده من صلاحياته السياسية. ورغم عدم أخذ ماك آرثر بما دعا إليه فريق «معسكر الصين» من إلغاء مؤسسة الإمبراطورية إلا أنه أخذ بما دعوا إليه من ضرورة إدخال تغيرات جوهرية على النظم السياسية والاقتصادية والتعليمية والثقافية في اليابان، في ما عرف بالموجة الأولى من الإصلاحات التي تم تطبيقها حتى منتصف سنة ١٩٤٧.

(٢) في آب/أغسطس ١٩٤٢ أسست وزارة الخارجية مجموعة عمل باسم «مجموعة دراسة سياسة شرق آسيا» (The Far East Policy Study Group). وتولى رئاسة المجموعة د. جورج هـ. بلاكسلي، أستاذ العلوم السياسية بجامعة كلارك، والمتخصص في شؤون شرق آسيا وأحد المؤمنين بأفكار ويلسون، وعمل ممثلا للولايات المتحدة بعد ذلك في «لجنة الشرق الأقصى» (The Far Eastern Commission)، بالإضافة إلى د. هيوغ بورتون، أستاذ الدراسات اليابانية بجامعة كولومبيا، والذي قام بالتدريس بجامعة طوكيو الإمبراطورية في أواخر العشرينيات من القرن العشرين، وأجاد اللغة اليابانية، هذا إضافة إلى جوزيف جرو، وروبرت فيري وكابوت كوفيلل. وقد أولت هذه المجموعة اهتماماً خاصاً بمستقبل النظام الإمبراطوري، وانتهت إلى التشديد على ضرورة الاحتفاظ ليس فقط بمؤسسة الإمبراطور ولكن بالإمبراطور هيروهيتو نفسه. واستندت في ذلك، إلى أن هذه السياسة من شأنها ضمان تعاون الشعب الياباني، وتعاون البيروقراطية في تنفيذ الإصلاحات المطلوبة. أما في ما يتعلق بالإمبراطور ذاته، فقد انتهت اللجنة إلى أنه رغم امتلاكه لصلاحيات واسعة من الناحية الرسمية إلا أنه من الناحية العملية لا يحكم، ومن ثم لا يمكن تحميله شخصياً مسؤولية الحرب[٤].

---

(٣) المصدر نفسه، ص ٢٠٣ ـ ٢٠٤.

(٤) المصدر نفسه، ص ٢٠٤.

(٣) في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٣ قامت وزارة الخارجية أيضاً بتأسيس «لجنة التنسيق بين الإدارات لشرق آسيا» (The Inter-Divisional Area Committee on the Far East)، والتي رأسها جورج هـ. بلاكسلي، وعمل هيوغ بورتون سكرتيراً لها. وقد قامت اللجنة بوضع عدة أوراق عمل متخصصة حول المشكلات السياسية ومؤسسة الإمبراطور، والاستسلام غير المشروط، ونزع السلاح، والإصلاح التعليمي، حيث خصصت ورقة عمل لكل قضية من هذه القضايا. وقد رفعت اللجنة هذه الأوراق إلى «لجنة برامج ما بعد الحرب» (The «Postwar Programs Committee» (PWC)) والتي مثلت أعلى مجموعة صنع قرار داخل وزارة الخارجية، في ذلك الوقت، بخصوص قضايا ما بعد الحرب، والتي رأسها وزير الخارجية. وقد اعتمدت هذه اللجنة العديد من التوصيات التي رفعت إليها كسياسة خارجية رسمية بعد مناقشة تداعياتها السياسية.

وكان من أهم الوثائق التي صدرت عن اللجنة تلك المعنونة «الأهداف الأمريكية بعد الحرب بخصوص اليابان» (The Post War Objectives of the United States in Regard to Japan) والتي صدرت في ٤ أيار/مايو ١٩٤٤. لقد حددت هذه الوثيقة الأهداف الأمريكية إزاء اليابان في: منع اليابان من التحول إلى تهديد جديد للولايات المتحدة وغيرها من دول منطقة المحيط الهادئ، تأسيس حكومة تحترم حقوق الدول الأخرى والتزامات اليابان الدولية. ولتحقيق هذه الأهداف اقترحت الدراسة أن تكون هناك ثلاث مراحل للاحتلال: المرحلة الأولى يتم فيها نزع سلاح القوات المسلحة اليابانية وحل هذه القوات، وتدمير المنشآت العسكرية والبحرية اليابانية، ويتم فيها أيضاً إخضاع الدولة للاحتلال. المرحلة الثانية تركز على المراقبة العسكرية الدقيقة للتحقق من عدم التسلح مرة أخرى، وتفكيك المقومات الاقتصادية للحرب وضمان عدم تطورها مرة أخرى، وتأسيس حكومة مدنية تكون مسؤولة أمام الشعب الياباني، وأخيراً تأسيس قواعد عسكرية أمريكية لمنع أي اعتداء جديد ولتسهيل تطبيق السياسات العسكرية الأمريكية. المرحلة الثالثة والأخيرة تركز على نقل المسؤوليات إلى حكومة سلمية يابانية تضطلع بمسؤولياتها في العيش في مجتمع دولي سلمي[٥].
وتأتي أهمية هذه الدراسة أنها لم تمثل فقط أول محاولة لتحديد واضح لأهداف الولايات المتحدة بخصوص اليابان بعد الحرب، ولكنها مثلت أيضاً أساساً لإحدى الوثائق المهمة التي حددت السياسة الأمريكية في اليابان خلال فترة الاحتلال والتي عرفت باسم «السياسة الأمريكية الأولية تجاه اليابان بعد الاستسلام» (US Initial Post- surrender Policy for Japan) والتي أعلنت في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٤٥.

---

(٥) «Japan: The Post-War Objectivs of the United States in Regard to Japan,» Inter-divisional Area Committee on the Far East (Washington) (4 May 1944), <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/img_r/005-001r.jpg>, (accessed on 15 July 2011).

ولمزيد من الدراسات التي أجرتها وزارة الخارجية في هذه الفترة، انظر: Robert E. Ward, «Presurrender Planning: Treatment of the Emperor and Constitutional Change,» in: Robert E. Ward and Sakamoto Yoshikazu, eds., *Democratizing Japan: The Allied Occupation* (Hawaii: University of Hawaii Press, 1987), pp. 1-18.

وقد طرحت «لجنة برامج ما بعد الحرب»، استناداً إلى الأوراق التي رفعت إليها بخصوص مسألة مستقبل مؤسسة الإمبراطور، بعض التوصيات ـ التي كان يجري تطويرها وتحديثها دورياً بناء على الأوراق التي ترفع إليها. ففي ٢١ آذار/مارس ١٩٤٤ طرحت اللجنة نقل الوظائف السيادية للإمبراطور إلى القيادة العامة لقوات التحالف، بهدف تسهيل توظيف الحكومة اليابانية من جانب «إدارة الشؤون المدنية» مع احتفاظ الحكومة اليابانية ببعض الصلاحيات التي تقوم بها باسم الإمبراطور أو من خلال الإمبراطور نفسه، وذلك بعد الحصول على موافقة سلطات الاحتلال، على أن تتركز هذه الوظائف بالأساس في الوظائف الإدارية، وألّا تتضمن الصلاحيات الواردة في المواد ٥، ٦، ٧، ١١، ١٢ من دستور الميجي ١٨٨٩ (نسبة إلى الإمبراطور موتسوهيتو الملقب بـ «ميجي» (Meiji) والذي تولى السلطة خلال الفترة ١٨٦٨ ـ ١٩١٢)، وهو ما يعني توصية اللجنة باعتماد نمط الإدارة غير المباشرة للاحتلال.

وإذا كانت هذه التوصيات تتعلق بطريقة إدارة الاحتلال بالأساس وموقع الإمبراطور في هذه العملية، فقد طرحت اللجنة في ٩ أيار/مايو سنة ١٩٤٤ موقفاً أكثر تحديداً في ما يتعلق بالإمبراطور، وذلك بناء على أوراق ثلاث قدمها جوليوس و. برات، وجوزيف و. بلانتين، وجوزيف س. جرو. أكدت الأوراق الثلاث الطبيعة الحيادية للإمبراطور، وخضوعه قبل الحرب للاستغلال والتوظيف من قبل العسكريين. وفي هذا الإطار، أوصت اللجنة بضرورة قيام سلطات الاحتلال بالامتناع عن القيام بأي أعمال تنطوي على الاعتراف بأي وضع مقدس أو أصل إلهي للإمبراطور، تمهيداً لإلغاء سلطاته السياسية في نظام ما بعد الحرب[٦].

وفي ورقة أخرى للجنة «الدولة ولجان المناطق» (Country and Area Committees) في تموز/يوليو سنة ١٩٤٤، تم التمييز بين الإمبراطور هيروهيتو، من ناحية، ومؤسسة الإمبراطور من ناحية أخرى. وطرح سؤال: هل يتم التضحية بهيروهيتو، حتى في حالة الإبقاء على مؤسسة الإمبراطور؟ وكانت الإجابة أنه لا يجب التضحية بهيروهيتو، لأسباب عديدة من بينها عدم وجود توافق بين دول الحلفاء على هذه المسألة.

أكثر من ذلك، فقد ناقش مخططو السياسة الخارجية الأمريكية داخل وزارة الخارجية القضايا المتعلقة بطريقة معاملة الإمبراطور، وأيضاً كيفية التعامل مع ممتلكات الإمبراطور والقصر، وكان هناك اتفاق أيضاً على ضرورة معاملة هذه الممتلكات باعتبارها كما لو كانت ملكاً للحكومة اليابانية، وضرورة تمتع ممتلكات الأسرة الإمبراطورية بالحصانة، وبخاصة الممتلكات ذات الصلة بالأغراض الدينية أو الأعمال الخيرية أو التعليمية أو الأعمال الأدبية والفنية... إلخ. كما نوقشت خلال الفترة من آب/أغسطس إلى تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٤ القضايا الخاصة بمن يجب أن يوقع على وثيقة أو إعلان الاستسلام، وكان هناك توافق أيضاً على ضرورة توقيع الإمبراطور نفسه أو من ينوب عنه

(٦) المصدر نفسه، ص ٧.

وتوقيع الخاتم الملكي على الوثيقة، بجانب القيادة العليا اليابانية (المؤسسة العسكرية)، وهما أعلى سلطتين يمكن أن تجسدا القبول الياباني بهذا الاستسلام[7].

لقد كشفت معظم الدراسات التي أجريت خلال فترة ما قبل الاحتلال عن وجود اتجاه عام للإبقاء على مؤسسة الإمبراطور وعلى هيروهيتو ذاته، ولكن هذا لا يعني غياب الاتجاه المقابل. فقد أوصى، على سبيل المثال، تقرير بعنوان «معاملة الإمبراطور هيروهيتو: إمبراطور اليابان» (SWNCC-55/3)[*]، نوقشت داخل «لجنة الشرق الأقصى» (Subcommittee for Far East (SFE))، إحدى اللجان الفرعية «للجنة التنسيق بين وزارات الخارجية ـ الحرب ـ البحرية» في ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ (كان يجري الإعداد لها قبل ذلك التاريخ بستة أشهر)، أوصت بضرورة اعتقال الإمبراطور ومحاكمته كمجرم حرب، وطالبت الجنرال ماك آرثر بجمع كل الأدلة اللازمة لهذه المحاكمة وإرسالها إلى رئيس الأركان المشتركة. إلا أن هذا الموقف المتشدد من جانب لجنة الشرق الأقصى كان راجعاً إلى حد ما لموقف الكونغرس في تلك الفترة، وهو موقف سرعان ما تم تعديله في النسخة المعدلة من التقرير الصادر عن اللجنة ذاتها في ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ (SWNCC-55/6)، والذي أكد أنه لا يمكن فصل طريقة معاملة هيروهيتو عن أهداف الاحتلال في اليابان، وبخاصة هدف تأسيس نظام سياسي ديمقراطي، وبما يشمله ذلك من إمكان إلغاء مؤسسة الإمبراطور أو إصلاحها بما يتوافق مع هذا الهدف. كما شدد التقرير على أن يتم ذلك كله بوساطة اليابانيين أنفسهم. ويلاحظ هنا التخفيف الذي تم إدخاله على النسخة السابقة من التقرير، سواء من حيث ربط مستقبل هيروهيتو بأهداف الاحتلال، أو من حيث إدخال موقف اليابانيين ذاتهم كمتغير مهم في المعادلة[8].

كذلك، بدأ مخططو وزارة الخارجية الأمريكية في مناقشة قضية مستقبل الدستور الياباني بدءا من سنة ١٩٤٣، وتحديدا في ١٠ آذار/مارس، عندما بدأت «اللجنة الفرعية للمشكلات السياسية» (Subcommittee on Political Problems) التابعة «للجنة الاستشارية للسياسة الخارجية لما بعد الحرب»، في مناقشة مجموعة من القضايا ذات الصلة ببناء نظام سياسي ديمقراطي في اليابان، حاولت من خلالها تقديم إجابات محددة عن مجموعة من التساؤلات، من قبيل: ما التعديلات التي يجب على الولايات المتحدة إدخالها على المؤسسات السياسية اليابانية بهدف تحجيم سلطة الجيش، وبناء حكومة برلمانية، وتوسيع الحقوق المدنية، وتحقيق اللامركزية الإدارية؟ وإلى

(٧) المصدر نفسه، ص ٨.

(*) بدأت سلسلة هذه التقارير في ١٣ آذار/مارس سنة ١٩٤٤ تحت عنوان: «المشكلات السياسية ـ العسكرية في الشرق الأقصى: معاملة إمبراطور اليابان»، والتي عُرِفَت بسلسلة SWNCC-55. وقد صدر التقرير الأخير من هذه السلسلة في ١٢ حزيران/يونيو ١٩٤٦ (SWNCC-55/7) والذي استبعد بشكل نهائي فكرة محاسبة الإمبراطور. وإزاء إهمال هذه السلسلة لمسألة مستقبل مؤسسة الإمبراطور، فقد بدأت اللجنة في ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ (بعد استسلام اليابان) سلسلة أخرى من التقارير (SWNCC-209/D) حول مستقبل هذه المؤسسة.

(٨) المصدر نفسه، ص ١١ ـ ١٢.

أي حد يجب أن تسعى الولايات المتحدة إلى تغيير الفلسفة السياسية اليابانية من خلال تغيير النظامين التعليمي والإعلامي؟ وقد تولت الإجابة عن هذه التساؤلات عدة لجان فرعية داخل لجنة المشكلات السياسية. وأصبح النقاش حول هذه القضايا أكثر كثافة بدءاً من تموز/يوليو سنة ١٩٤٣؛ ففي شهر أيلول/سبتمبر طرح د. جورج بلاكسيلي داخل «لجنة الأراضي» مجموعة من المبادئ التي يجب الاسترشاد بها للإجابة عن هذه التساؤلات، أكد فيها ضرورة سيطرة المدنيين على الجيش والحكومة، وهو ما لن يتحقق إلا من طريق إدخال تغييرات دستورية تخرم العسكريين امتيازاتهم السياسية والاجتماعية، وضمان حرية التواصل الثقافي الياباني مع الدول الديمقراطية، وتقوية القوى السياسية المعتدلة في اليابان[٩].

وفي خطوة أكثر تقدماً لمحاولة تفصيل الأهداف العامة التي طرحها بلاكسيلي، طرح د. هيوغ بورتون في تشرين الأول/أكتوبر سنة ١٩٤٣ ثلاثة إجراءات محددة لضمان تحقيق هذه الأهداف، شملت[١٠]:

- إجراء تعديلات دستورية.

- أن تتم هذه التعديلات، إذا أمكن، من طريق اليابانيين أنفسهم، واستخدام سلطات الاحتلال كل الوسائل الممكنة لحفْز اليابانيين على إنجاز هذا الهدف، بما في ذلك الأدوات التعليمية، والضغط الاقتصادي.

- أن تتضمن هذه التعديلات الإبقاء على مؤسسة الإمبراطور، بعد تجريد الإمبراطور دستورياً من صلاحياته السياسية، وإلغاء كل الامتيازات التي مكنت الجيش من السيطرة على الحياة السياسية وعملية صنع القرار، وتحميل الجيش مسؤولية الحرب والهزيمة أيضاً، وأن تكون الحكومة مسؤولة أمام البرلمان، وسيطرة الأخير على الموازنة العامة للدولة، ودعم وتوسيع الحريات العامة وبخاصة حرية الحديث والاجتماع والعبادة.

وقد استحوذت هذه المسألة على اهتمام «لجنة الأراضي» طوال سنة ١٩٤٣، حيث انتقل الموضوع إلى «لجنة برامج ما بعد الحرب» بدءاً من سنة ١٩٤٤ التي ناقشت أيضاً النظام الحزبي. وفي أيار/مايو سنة ١٩٤٤ بدأ الاهتمام يتصاعد بمسألة الإصلاح الإداري، وهي القضية التي تمت مناقشتها داخل «لجنة التنسيق بين إدارات المناطق»، التي أوصت بضرورة تقوية المجالس المحلية ومجالس الولايات.

وفي أوائل أيار/مايو ١٩٤٤ أجريت ثلاث دراسات تحت عنوان «اليابان: القضاء على النزعة العسكرية ودعم العمليات الديمقراطية». وإضافة إلى ما طرحته النسخة النهائية من هذه السلسلة من توصيات للحيلولة دون صعود النزعة العسكرية مرة أخرى وتحجيم نفوذ التيار القومي المتطرف.

(٩) المصدر نفسه، ص ١٨ ـ ١٩.
(١٠) المصدر نفسه، ص ٢٠.

فقد أثارت الورقة نقطتين مهمتين: الأولى هي إشارتها إلى أهمية المدخل الاقتصادي لتشجيع عملية التحول الديمقراطي في اليابان، حيث أوصت بضرورة تهيئة الظروف الاقتصادية المشجعة لهذا التحول. النقطة الثانية تتعلق بتأكيدها تشجيع القوى «الليبرالية» التي يمكن التعاون معها لتشجيع عملية الدمقرطة وخلق المناخ الاقتصادي المشجع لتلك العملية، وحددت الدراسة هذه القوى في مجموعة السياسيين «الأنغلو ـ أمريكيين» أو من وصفتهم بأنصار المدرسة الأنغلو ـ أمريكية الذين شغلوا المناصب السياسية في العشرينيات، وقيادات قطاع الأعمال الذين اعتمدوا في تحقيق ثرواتهم على التجارة الخارجية وليس على ما عُرف بمشروع «شرق آسيا الكبرى للرفاهية المتبادلة»[*] (The Great East Asia Co-prosperity Sphere)، والقيادات المسيحية، وذوي الاتجاهات الإصلاحية في المجالين الاجتماعي والتعليمي. كما أعادت الورقة التشديد على أهمية توسيع الحريات، وإزالة القيود على التعليم الليبرالي، وشرح المقصود بالحريات الفردية والديمقراطية للشعب الياباني من خلال وسائل الاتصال الجماهيري، وتشجيع الأحزاب السياسية والاتحادات العمالية، وتقوية سلطات مجالس الولايات، وضمان استقلال المؤسسة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية وتمتعها بالسلطات والصلاحيات الكاملة في ما يتعلق بالموازنة العامة وسلطة اقتراح التعديلات الدستورية، بالإضافة إلى تحرير السلطة القضائية من سيطرة السلطة التنفيذية ممثلة بوزير العدل والبوليس[١١].

كما طُرح في أواخر سنة ١٩٤٣ سؤال حول من سيتولى تطبيق هذه الإصلاحات، حيث انتهت ورقتان في هذا الإطار إلى ضرورة اضطلاع الحكومة اليابانية ذاتها بتطبيق هذه الإصلاحات، على أن يتراوح دور سلطات الاحتلال بين اقتراح هذه التوصيات أو إقرارها.

والواقع أن جزءاً كبيراً من هذه التوصيات التي انتهت إليها الدراسات والتقارير السابقة تم العمل بها بالفعل خلال فترة الاحتلال، وعكست نفسها، سواء في العديد من القوانين والإصلاحات السياسية والدستورية التي تم تطبيقها، أو في طريقة إدارة الاحتلال، أو طريقة إدارة العلاقة بين سلطات الاحتلال من ناحية والحكومة اليابانية من ناحية أخرى، وإن كانت تظل عملية كتابة الدستور هي الاستثناء الواضح في هذا المجال.

الملاحظة المهمة هنا أيضاً أن هذه التوصيات كان يتم إقرارها أولاً داخل وزارة الخارجية عبر «لجنة برامج ما بعد الحرب» التابعة للوزارة. ولكن تحويل هذه التوصيات إلى سياسات فعلية مستقبلاً، كان يتطلب إقرارها من «لجنة تنسيق الخارجية ـ الحرب ـ

(*) هو مفهوم هدف بالأساس إلى تبرير التوسع الخارجي الياباني في منطقة شرقي آسيا، من خلال الترويج لفكرة إنشاء تكتل آسيوي يشمل بالإضافة إلى اليابان ومانشوكو (Manchuko)، كلًا من الصين وبعض دول جنوب شرقي آسيا، كتكتل يسعى إلى الاكتفاء الذاتي، والتحرّر من الاستعمار والنفوذ الغربيين. وقد كان لرئيس الوزراء الياباني كونوي فوميمارو (Konoe Fumemaro) دور مهم في صياغة هذا المفهوم في سنة ١٩٤٠. ومثل هذا المفهوم أحد الشعارات التي طوّرتها واستخدمتها اليابان لتبرير توسعاتها الخارجية في المنطقة منذ ثلاثينيات القرن العشرين.

(١١) المصدر نفسه، ص ٢٢ ـ ٢٣.

البحرية»(*)، والتي ضمت ممثلين عن وزارات الخارجية، والحرب، والبحرية، الأمر الذي كان يعني استناد هذه السياسات في صيغتها النهائية إلى توافق بين الوزارات الثلاث الأساسية ذات الصلة بقرارات الاحتلال وما بعد الحرب.

وكما سبق القول، لم يقتصر الاستعداد الأمريكي لمرحلة ما بعد استسلام اليابان على إعداد السياسات والبدائل المقترحة لإصلاح النظام السياسي والنظامين الاقتصادي والاجتماعي، ولكنها شملت أيضاً إعداد وبناء مجموعات العمل اللازمة لإدارة تلك المرحلة، وهي المهمة التي اضطلعت بها وزارة الدفاع بالأساس. فقد أدارت وزارتا الحرب والقوات البحرية برامج تدريب متخصصة لإعداد وتطوير الكوادر المدنية والعسكرية اللازمة لتنفيذ برامج وسياسات الإصلاح خلال مرحلة الاحتلال. ففي أيار/مايو ١٩٤٢ قامت وزارة الحرب بإنشاء «مدرسة الحكومة العسكرية» (Military Government School) بجامعة فرجينيا، والتي شملت مجموعة من المحاضرات حول القانون الدولي ذي الصلة بالاحتلال. وكان من بين من شاركوا في هذه المدرسة جول باسين (Jules Bassin) الذي تولى في ما بعد رئاسة «إدارة القانون» داخل القسم القانوني بالقيادة العامة، والذي مثل المرجع الأخير للجنرال ماك آرثر في ما يتعلق بالمسائل القانونية.

وفي كانون الثاني/يناير ١٩٤٣ نظم «مكتب المناطق المحتلة» التابع لوزارة البحرية «مدرسة القوات البحرية للحكومة والإدارة العسكرية» (Naval School of Military Government and Administration) بجامعة كولومبيا (٣٦ أسبوعاً)، ثم أعيد تنظيم المدرسة ذاتها في تشرين الأول/أكتوبر سنة ١٩٤٤ بجامعة برينستون (٨ أسابيع)، والتي ركزت على تدريب مجموعة من الكوادر العسكرية على الحكم والإدارة. الأمر ذاته بالنسبة إلى الجيش الذي نظم هو الآخر مجموعة من المدارس.

وبشكل عام، ركزت هذه المدارس على تقديم معلومات مكثفة للملتحقين بها حول القانون الدولي، وعلم النفس، والإدارة المدنية، والعلوم السياسية، واللغة اليابانية.

وفي صيف سنة ١٩٤٤ قام «قسم الشؤون المدنية» التابع لوزارة الحرب والذي تأسس في مارس ١٩٤٣ بهدف التخطيط للإدارة العسكرية للمناطق المتوقع خضوعها للاحتلال، بتنظيم مجموعة من المدارس للتدريب على الشؤون المدنية بجامعات هارفارد، ويال، وشيكاغو، وستانفورد،

(*) تأسست هذه اللجنة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٤ لمناقشة القضايا السياسية والعسكرية المتعلقة باحتلال دول المحور بعد الحرب العالمية الثانية. وضمّت ممثّلين عن وزارت الخارجية، والحرب، والبحرية. وجاء تأسيس اللجنة بناء على اقتراح من وزير الخارجية في ذلك الوقت إدوارد ستيتينيوس (Edward Stettinius)، بهدف التنسيق عن قرب بين الوزارات الثلاث ومناقشة قضايا الاحتلال بدرجة أكبر من التفصيل، خاصة مع قرب انتهاء الحرب وبدء احتلال دول المحور. وقد شملت اللجنة بالإضافة إلى السكرتارية، مجموعات عمل متخصصة لمناقشة قضايا بعينها. وقد ناقشت اللجنة حوالى ٧٥٠ موضوعاً، انتهت إلى تحقيق توافق في جميعها، باستثناء ٧ موضوعات فقط تم رفعها إلى البيت الأبيض لاتخاذ قرار بشأنها، وهو ما يشير بوضوح إلى وجود درجة كبيرة من التوافق بين الوزارات الثلاث حول الاحتلال وسياسات ما بعد الحرب. وقد رأس اللجنة مساعد وزير الحرب جون مكلوي (John McCloy).

وميتشيغان، ونورث ويسترن. ومثلت هذه المدارس مرحلة متقدمة في إعداد الكوادر المدنية والعسكرية اللازمة، حيث اقتصر الالتحاق بها (التي بلغت مدتها ستة أشهر) على خريجي «مدارس الحكومة العسكرية»[١٢].

إضافة إلى ما سبق، فقد شهدت الفترة السابقة على استسلام اليابان، وبخاصة بدءاً من النصف الثاني من عام ١٩٤٤، إعداد سلسلة من «الكتب الإرشادية» (Handbooks) والأدلة التوضيحية، والتي تولت الإشراف عليها «اللجنة التحريرية المشتركة لدراسات الشؤون المدنية» (Joint Editorial Committee on Civil Affairs Studies) والتي ضمت ممثلين عن وزارة الخارجية، والقوات البحرية والجيش ومكتب الخدمات الاستراتيجية (Office of the Strategic Services). وقامت اللجنة في هذا الإطار بعمل مجموعة من الكتيبات حول الشؤون المدنية، تضمنت المعلومات والحقائق حول السكان، والحكومة، والإدارة، والشؤون القانونية، والبنوك، والموارد الطبيعية، والتجارة الخارجية، وقطاعات الزراعة والصناعة والعمل، والمواصلات والاتصالات، والصحة العامة، والأمن، والتعليم، والمؤسسات الثقافية، والإدارة اليابانية للمناطق المحتلة خارج اليابان. أما ما عرف بـ «دلائل الشؤون المدنية» (Civil Affairs Guides) فقد قدمت بدائل للمسؤولين الإداريين اعتماداً على الإحصاءات والمعلومات المتضمنة في الكتيبات السابقة، كما ركزت على قضايا محددة تهمّ مسؤولي الإدارة المدنية، مثل صناعة الصيد، ونظام الشرطة، ونظام الأجور، والطاقة الكهربائية، والحكومة المحلية، والأحزاب السياسية، والموارد المائية، والبث الإعلامي.

بعض هذه الأدلة كان لها تأثيرها الواضح في صياغة سياسات ماك آرثر خلال فترة الاحتلال: الأول، هو «دليل النقابات العمالية والتفاوض الجماعي في اليابان» والذي أعده تيودور كوهين الذي تولى رئاسة القسم الاقتصادي والعلمي داخل «القيادة العامة» بعد كاربنسكي. وكان كوهين قد كتب هذا الدليل استناداً إلى رسالته للماجستير حول «الحركة العمالية اليابانية خلال الفترة ١٩١٨ - ١٩٣٨»، حيث تم الاستفادة مما جاء من توصيات في هذا الدليل في وضع السياسة الأمريكية تجاه قطاع العمال، وفي صياغة قانون النقابات العمالية الذي تم إصداره ضمن الموجة الأولى من الإصلاحات. الدليل الثاني هو الدليل الذي أعده د. ولف إ. لاديجينسكي، حول الزراعة وإصلاح الأراضي في اليابان. وعلى الرغم من أن الجزء الخاص بإصلاح الأراضي لم يتم نشره بسبب وجود خلاف داخل وزارة الخارجية حول تلك المسألة، والاكتفاء بنشر الجزء الخاص بـ «الزراعة والغذاء في اليابان»، إلا أن ماك آرثر استعان بهذا الجزء في تطبيق سياسة إصلاح الأراضي. وأخيراً تمثل الدليل الثالث في «الحكومة المحلية في اليابان» الذي أعده سيسيل تيلورن الذي تولى بعد ذلك رئاسة قسم الحكومة المحلية بقسم الحكومة في القيادة العليا لقوات التحالف، والذي كان له تأثيره في إصلاح الحكومة المحلية[١٣].

(١٢) Eiji, *Inside GHQ: The Allied Occupation of Japan and its Legacy*, pp. 206-208.

(١٣) المصدر نفسه، ص ٢٠٨ - ٢٠٩.

يتضح مما سبق أن احتلال اليابان قد سبقه نقاش نظري مهم، شارك فيه عدد من المتخصصين لوضع بدائل محددة للتعامل مع مؤسسات النظام السياسي الياباني، والأنظمة الاقتصادية والاجتماعية والتعليمية والثقافية... إلخ. هذه النقاشات تميزت بمشاركة عدد من المتخصصين البارزين، كما تميزت الأطر التنظيمية التي أسند إليها إدارة هذه النقاشات بأنها كانت عابرة للإدارات على نحو سمح بمشاركة مختلف الأجهزة المعنية بصنع القرار. كما تميزت تلك المرحلة ببناء الكوادر المدنية والعسكرية اللازمة لإدارة الاحتلال، من خلال تنظيم عدد من الكورسات التعليمية المتخصصة داخل عدد من الجامعات المهمة. الكثير من هؤلاء هم الذين تولوا المناصب الإدارية المهمة داخل الهيكل الإداري لسلطة الاحتلال. هذه الخبرة يصعب القول بتوافرها في حالة الاحتلال الأمريكي لأفغانستان، في ضوء عدم وجود خطط مسبقة لهذا الاحتلال، فضلاً عن محدودية الفترة الزمنية بين وقوع هجمات أيلول/سبتمبر، ثم قرار الحرب والاحتلال.

أخذ العديد من المسؤولين الأمريكيين في إدارة الاحتلال هذه الأوراق والتقارير معهم إلى اليابان للاستفادة منها، بما في ذلك التقارير والدراسات التي لم تكن قد تحولت إلى سياسة رسمية بعد تجاه اليابان. الحالة الأولى من الأمثلة البارزة في هذا الإطار، روبرت فيري الذي عمل سكرتيراً لجوزيف جرو، وذلك أثناء عمل غرو كسفير للولايات المتحدة في اليابان وبعد عودته إلى واشنطن، ما سمح له بالاطلاع عن قرب على عملية التخطيط داخل وزارة الخارجية حول احتلال اليابان، بالنظر إلى الدور المهم الذي مارسه غرو في هذه المرحلة من خلال «اللجنة متعددة الأقسام للشرق الأقصى» (Interdivisional Area committee for the Far East). وعندما تم اختيار فيري في أيلول/سبتمبر ١٩٤٥ ضمن فريق جورج آتشسون، المستشار السياسي بطوكيو، حمل فيري معه مجموعة الوثائق والتقارير ذات الصلة بعمله وبخاصة المتعلقة بعملية الإصلاح الدستوري. الحالة الثانية هي الكولونيل شارلز ل. كاديز نائب رئيس قسم الحكومة، والذي عمل قبل اختياره لهذا المنصب في أيلول/سبتمبر ١٩٤٥ رئيساً للأركان المشتركة، وهو المنصب الذي أتاح له النفاذ والاطلاع على جميع الوثائق الخاصة بالتخطيط للاحتلال. وعندما تم اختياره لمنصبه الجديد في طوكيو حمل كاديز معه هذه الوثائق. والجدير بالذكر هنا أن كاديز تولى رئاسة «لجنة التسيير» المسؤولة عن كتابة الدستور الياباني، ومن ثم لا يمكن تجاهل تأثر كاديز ولجنة التسيير بهذه التقارير والوثائق(١٤).

٢ ـ التحديد الواضح والمسبق لأهداف الاحتلال، وربط استمرار الاحتلال والانسحاب بمعايير محددة

لم تقتصر عملية الاستعداد الأمريكي المسبق للاحتلال على وضع التصورات والخطط المسبقة ومحاولة وضع إجابات محددة لمعظم التساؤلات المتوقع إثارتها خلال فترة الاحتلال، ولكنها تضمنت أيضاً تحديداً واضحاً لأهداف الاحتلال، وتضمين هذه الأهداف بشكل واضح

(١٤) Ward, «Presurrender Planning: Treatment of the Emperor and Constitutional Change,» pp. 28-29.

في مجموعة الوثائق الأساسية التي حكمت سياسات الاحتلال والقيادة العليا لقوات التحالف. فقد حددت النسخة الأولى من وثيقة «السياسة الأمريكية الأولية تجاه اليابان بعد الاستسلام» (SWNCC-150) هذه الأهداف في: (١) إجبار اليابان على الاستسلام غير المشروط أو الهزيمة الكاملة لليابان. (٢) تجريد اليابان من مستعمراتها الخارجية. (٣) خلق الظروف التي تحول دون تحول اليابان مرة أخرى إلى تهديد للسلام والأمن العالميين. (٤) تأسيس حكومة تحترم حقوق الدول الأخرى والالتزامات الدولية. (٥) دمج اليابان في النظام الاقتصادي العالمي[١٥]. ومع توالي تعديل هذه الوثيقة وصدور عدد من النسخ المعدلة منها بعد بدء الاحتلال، لم يطرأ تغيير جوهري على هذه الأهداف، حيث اقتصر الأمر على حذف الهدفين، الأول والثاني: بعد تحققهما بمجرد استسلام اليابان، بينما تم تعريف الأهداف الثلاثة الأخرى بدرجة أكبر من التفصيل.

وينطبق الأمر ذاته على الوثيقة الأمريكية الموازية الصادرة عن رئيس هيئة الأركان المشتركة الأمريكية (JCS 1380)[١٦]. كذلك، فقد حصر إعلان بوتسدام، الصادر في ٢٦ تموز/يوليو ١٩٥٤، أهداف الدول الموقعة عليه (الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، والصين) في تجريد اليابان من مستعمراتها الخارجية (البند ٨)، ونزع سلاح اليابان وتدمير قدراتها العسكرية، ومحاكمة جميع المسؤولين عن توريط اليابان في التوسع الخارجي والحرب (البندان ٦، ٩)، والقضاء على جميع العوائق التي تقف أمام إحياء وتقوية التوجهات الديمقراطية بين اليابانيين، وتأسيس حريات التعبير والاعتقاد والتفكير، واحترام حقوق الإنسان الأساسية (البند ١٠)، وعدم السماح لليابان بامتلاك الصناعات ذات الصلة بالتسلح، وحرمانها النفاذ إلى المواد الخام إلى الحد الذي يسمح بعودة الصناعات الثقيلة أو الصناعات ذات الصلة بالتسليح (البند ١١)[١٧].

ولم يقتصر الأمر على تحديد الأهداف الثلاثة النهائية السابقة، لكن هذه الوثائق الأمريكية ـ تحديداً ـ انتقلت إلى وضع أهداف فرعية أو برامج تفصيلية لتحقيق هذه الأهداف. فقد حددت وثيقة «السياسة الأمريكية الأولية تجاه اليابان بعد الاستسلام»، عدداً من الأهداف والبرامج الفرعية لحكومة الاحتلال على المستوى السياسي، شملت: نشر وتعزيز التوجهات الديمقراطية، وتشجيع القوى السياسية الليبرالية، وحل جميع الأحزاب السياسية القائمة ووضع قانون ديمقراطي جديد، وضمان حرية العبادة، ونشر التوجهات الديمقراطية داخل قطاعات العمالة والزراعة والصناعة من خلال تشجيع التنظيمات الديمقراطية داخل هذه القطاعات، وتوزيع أفضل للثروات والملكية، وخلق الظروف التي من شأنها أن تعزز ظهور حكومة يمكن التعامل معها دولياً. على المستوى

---

(١٥) «United States Initial Post Defeat Policy Relating to Japan,» SWNCC, no. 150 (11 June 1945), p. 3, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/img_1/009-0011.jpg>, (accessed on 20 February 2011).

(١٦) «Basic Directive for Post-Surrender Military Government in Japan Proper,» Joint Chiefs of Staff, JCS 1380/15 (3 November 1945), <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/036/036/036tx.html>, (accessed on 30 August 2012).

(١٧) «Potsdam Declaration,» Joint Chiefs of Staff (26 July 1945), <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c06.html>, (accessed on 30 May 2012).

العسكري ـ الأمني، تحدثت الوثيقة عن ضرورة القضاء على النزعة العسكرية لدى اليابان، وتفكيك ونزع سلاح قوات الجيش الياباني بفروعه المختلفة، وتدمير جميع الأسلحة والمنشآت العسكرية، وإنهاء جميع الصناعات العسكرية والصناعات ذات الطبيعة العسكرية أو ذات الصلة بالصناعات العسكرية. وعلى المستوى الإداري والقانوني، تحدثت الوثيقة عن إلغاء جميع القوانين واللوائح التي تتعارض مع أهداف الاحتلال، والتشديد على عدم إغلاق المؤسسات التعليمية لكن مع التركيز على قطع العلاقة بين التعليم والنزعة العسكرية لدى اليابانيين من ناحية، وتعميق دور التعليم في نشر الأفكار الديمقراطية من ناحية أخرى. كما وضعت الوثيقة، بإصداراتها المختلفة، قواعد عامة في ما يتعلق بالقضاء وبمحاكمة المسؤولين عن الحرب. وعلى المستوى الاقتصادي، تحدثت الوثيقة عن ضرورة القضاء على النزعة العسكرية لاقتصاد ما بعد الحرب، وفك الارتباط بين الاقتصاد والمؤسسة العسكرية، وعدم السماح لليابان بامتلاك أي تسهيلات ذات صلة بإنتاج السلاح، وحرمانها امتلاك أي نوع من الصناعات الثقيلة تزيد على حدود معينة، والقضاء على جميع الصناعات التي يمكن تحويلها إلى أهداف عسكرية. أكثر من ذلك، فقد نصت الوثيقة على ضمان عدم تجاوز المستويات المعيشية للشعب الياباني للمستويات السائدة في دول الجوار(١٨).

وتشير قراءة الوثائق الثلاث السابقة إلى ملاحظتين مهمتين كان لهما تأثير مهم في نجاح الاحتلال في إعادة بناء اليابان بعد الحرب:

الأولى، أن هذه الأهداف تم تحديدها وتضمينها وثائق رسمية قبل بدء الاحتلال، إذ يعود إعلان بوتسدام إلى ٢٦ تموز/يوليو سنة ١٩٤٥، أي قبل الاستسلام الرسمي لليابان بحوالى ثلاثة أسابيع. كما تعود النسخة الرسمية الأولى لوثيقة «السياسة الأمريكية الأولية تجاه اليابان بعد الاستسلام» إلى ١١ حزيران/يونيو ١٩٤٥، أي قبل استسلام اليابان رسمياً بحوالى شهرين.

الثانية، وجود درجة من التوافق بين هذه الوثائق حول الأهداف النهائية للاحتلال، وحول أدوات تحقيق هذه الأهداف إلى حد كبير، ما يعني وجود درجة موازية من التوافق بين القوى الدولية الأساسية المعنية بمستقبل اليابان بعد الحرب (ممثلة بدول الحلفاء، وكما عكسها إعلان بوتسدام) من ناحية، ودولة الاحتلال الفعلي (ممثلة بالولايات المتحدة الأمريكية، وكما عكستها مجموعة الوثائق الأمريكية ذات الصلة). كما تعكس وجود توافق أيضاً بين أجهزة صنع القرار الأمريكية، فإضافةً إلى تضمين «لجنة تنسيق الخارجية، الحرب، البحرية» ممثلين عن وزارات الخارجية والحرب والبحرية، فقد عكست الوثائق الأمريكية تنسيقاً وتناغماً بين وزارة الخارجية وهيئة الأركان المشتركة، عكسه التناغم بين وثائق «لجنة تنسيق الخارجية، الحرب، البحرية» ووثائق هيئة الأركان المشتركة.

(١٨) راجع وثيقة «السياسة الأمريكية الأولية تجاه اليابان بعد الاستسلام» بنسخاتها المختلفة: «United States Initial Post Defeat Policy Relating to Japan,» The State War Navy Coordinating Committee (SWNCC), SWNCC 150, SWNCC 150-1, SWNCC 150-2, SWNCC 150-2A, SWNCC 150-3, SWNCC 150-4, SWNCC 150-4A, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/img_1/009-0011.jpg>, (accessed on 20 February 2011).

ويجانب التحديد الواضح لأهداف الاحتلال، فقد تم ربط مدة بقاء الاحتلال بشرطين أساسيين: **الأول**، هو تحقيق أهداف الاحتلال؛ **والثاني**، هو مدى تعاون الشعب الياباني مع سلطات الاحتلال في تحقيق هذه الأهداف. فقد نص إعلان بوتسدام على أن «قوات الاحتلال سوف تنسحب من اليابان فور تحقق هذه الأهداف، وفور تأسيس حكومة يابانية ذات توجهات سلمية ومسؤولة، وفقاً للإرادة الحرة للشعب الياباني»[19]. كذلك نصت وثيقة «السياسة الأمريكية الأولية تجاه اليابان بعد الاستسلام» على أن مدة الاحتلال وطريقة معاملة اليابانيين خلال فترة الاحتلال سوف تعتمدان على سلوك اليابانيين[20].

٣ ـ دمج اليابانيين في عملية الإصلاح

باستثناء كتابة الدستور الجديد، حرصت سلطات الاحتلال على دمج اليابانيين في عملية الإصلاح، وضمان دور واضح للنخبة اليابانية في تلك العملية. وقد اتّخذ هذا الدور بعدين أساسيين: **الأول** هو اعتماد نمط الحكم غير المباشر، بمعنى الاعتماد على البيروقراطية اليابانية كشريك رئيس في تنفيذ سياسات الإصلاح. **البعد الثاني**، أنه رغم نفوذ الاحتلال في تصميم سياسات وبرامج الإصلاح إلا أنه أفرد مساحة للمبادرات اليابانية في صياغة القوانين والتشريعات، بحيث أصبح اليابانيون جزءاً من عملية الإصلاح ذاتها. ومن الأمثلة المهمة في هذا المجال دور اليابانيين في إلغاء النظام الأبوي على مستوى الأسرة (Patriarchal House System) أثناء مراجعة القانون المدني. وقد ذهب ألفريد أوبلر (Alfred Oppler) ، الذي أشرف على مراجعة القانون، إلى أن فريقه لم يطلب الإلغاء الكامل لهذا النظام ولم يقترحه، والذي يعطي الذكر (الرجل) الحق في السيطرة الكاملة على الأسرة، ولكنه لاحظ كيفيّة قيام اليابانيين بتحقيق التوافق بين مبادئ الدستور والقانون من خلال إلغاء هذا النظام[21].

حدث الأمر ذاته عند مراجعة قانون النقابات العمالية الذي تم وضعه في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٤٥. فقد شارك في وضع هذا القانون مجموعة واسعة من اليابانيين، من خلال لجنة استشارية موسعة برئاسة أستاذ القانون الياباني سوهيرو ايزوتارو (Suehiro Izutaro)، والتي ضمت «مجموعة عمل» تشكلت من ثلاثة من بيروقراطيي وزارة الرفاه، واثنين من الأكاديميين، و«لجنة تسيير» من ثلاثين عضواً، إضافة إلى مشاركة ١٣٠ عضواً آخر من الجامعات والشركات والأحزاب السياسية والبيروقراطية والعمال. أيضاً كانت هناك بعض الوزارات والقوانين الإصلاحية التي جاءت بمبادرة ذاتية من اليابانيين مثل مشروع إنشاء وزارة العمل في أيلول/سبتمبر ١٩٤٧،

(١٩) «Potsdam Declaration,» article 12.

(٢٠) «United States Initial Post Defeat Policy Relating to Japan,» SWNCC 150, p. 4.

(٢١) John Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II* (New York: W. W. Norton, 1999), pp. 246-248.

وقانون معايير العمل لسنة ١٩٤٧ والذي جاء بمبادرة من أحد العاملين السابقين في ما عرف بقسم «البوليس الفكري».

وتكرر الأمر ذاته في ما يتعلق بإصلاح التعليم. فقد تم تحديد مجموعة من الأكاديميين اليابانيين، أسند إليهم في أيار/مايو ١٩٤٦ وضع ما عرف بـ «الدليل التعليمي الجديد»، حيث قام هؤلاء بوضع المسودة الأولى للدليل، تم بعدها تبسيطها بوساطة وزارة التعليم، ثم نشرها وتعميمها على المعلمين. كان الهدف من هذا الدليل هو مساهمة وزارة التعليم في بناء «ثقافة ديمقراطية سلمية»، ولذلك كان لا بد أولاً من بناء وتطوير هذه الثقافة بين المعلمين أنفسهم. وقد تضمنت الوثيقة نقداً ذاتياً واضحاً لمرحلة ما قبل الاحتلال، وتشجيعاً للروح النقدية لدى المعلمين وتشجيعاً لهم على تنمية هذه الروح لدى الطلاب. فقد بدأت الوثيقة بنقد عملية التحديث التي جرت في اليابان منذ عهد الميجي (ونلاحظ هنا أن النقد يعود إلى ما قبل مرحلة سيطرة النخبة العسكرية؛ فمرحلة الميجي تمثل إحدى أهم مراحل التقدم والتنمية اليابانية)[٢٢]. وذهبت الوثيقة إلى أن عملية التحديث خلال مرحلة الميجي اعتمدت على استعارة المنجزات المادية للحضارة الغربية الأوروبية مع تجاهل الفلسفة الأساسية وراء هذه المنجزات. فقد اعتاد اليابانيون ـ وفقاً للوثيقة ـ استخدام هذه المنجزات (القطارات، السفن، الكهرباء... إلخ) ولكنهم لم يحاولوا فهم وتطوير الفلسفة أو الروح العلمية التي أنجزت هذه الوسائل. وفي خطوة أخرى، أشار الدليل إلى أن الهزيمة في الحرب قد حدثت بسبب عدم احترام الطبيعة الإنسانية الفردية، وأن الفشل في تطوير روح عقلانية ونقدية هو الذي سمح للعسكريين والقوميين المتطرفين بالهيمنة على السلطة، ومن ثم فإن المسؤولية عن الحرب يجب أن تُنسب إلى الشعب الياباني أيضاً، ومن ثم يجب أن يعتذر الشعب من العالم عن هذه الحرب.

وحدد الدليل ستة محاور أساسية للتعامل مع مشكلات إعادة بناء اليابان بعد الحرب، هي: النقد الذاتي، والقضاء على العسكرية والقومية المتطرفة، وتشجيع احترام الطبيعة الإنسانية والمسؤولية الفردية، والارتقاء بالمعايير العلمية والدينية والفلسفية، وتطبيق الديمقراطية، وأخيراً بناء ثقافة سلمية. انتقل الدليل بعد ذلك ـ من خلال سبعة فصول أخرى ـ إلى مناقشة الدور الذي يجب أن يقوم به المعلم في تحقيق هذه الأهداف. ويلاحظ على الأهداف الستة السابقة تساوق وتماهي النخبة اليابانية القائمة على عمل الدليل مع أهداف الاحتلال، وطبيعة النظام الثقافي الذي سعى الاحتلال إلى بنائه في اليابان (وبخاصة تعميق الشعور بالمسؤولية عن الحرب ونتائجها، وبناء ثقافة ديمقراطية، وتعميق الثقافة السلمية الرافضة للحرب والتوسع الخارجي).

(٢٢) لمزيد من التفاصيل حول الإصلاحات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والإدارية التي شهدتها اليابان خلال تلك المرحلة، انظر: مسعود ضاهر، النهضة العربية والنهضة اليابانية: تشابه المقدمات واختلاف النتائج، عالم المعرفة؛ ٢٥٢ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٩٩)، ص ٢٣٧ ـ ٢٧٩.

لقد اعتمد الاحتلال خلال تلك العملية سياسة لا تقوم على فرض الإملاءات بقدر ما تقوم على اختبار القدرة على المبادرة لدى اليابانيين، والقدرة على فهم روح الديمقراطية والنظام المدني، وذلك من دون الإخلال بحق سلطات الاحتلال في التدخل والتأكد من عدم تجاهل ملاحظاتهم على مشروعات القوانين، وهو ما أدى بتيودور كوهين، المسؤول عن قسم العمل في القيادة العامة، إلى وصف وضع مسؤولي الاحتلال في هذا الإطار بأنهم تمتعوا بـ «وضع اللاقيادة ونفوذ القيادة» (Non-commands with Force of Commands)[٢٣].

٤ ـ التواصل مع نظام ما قبل الحرب

كان من بين أهم السمات الأساسية التي ميزت مشروع إعادة بناء الدولة في اليابان تحت الاحتلال هو محافظته على نوع من الاستمرارية مع نظام ما قبل الحرب. تمثل ذلك بالاستمرارية في الحفاظ على ثلاث مؤسسات مهمة، هي: الإمبراطور، والحكومة، والبيروقراطية. وفي المقابل، اقتصر تفكيك مؤسسات نظام ما قبل الحرب على الجيش، والشركات الكبرى، وبعض أقسام الشرطة، وبخاصة «البوليس الفكري». وقد أدى الحفاظ على هذه المؤسسات الثلاث (الإمبراطور، والحكومة، والبيروقراطية) إلى تطور إدراك إيجابي لدى اليابانيين بأن الاحتلال لا يسعى إلى إحداث قطيعة كاملة مع مرحلة ما قبل الاحتلال. كما أدى أيضاً إلى خلق حالة من التعاون بين سلطات الاحتلال من ناحية، وهذه المؤسسات الثلاث من ناحية أخرى، في مجال تطبيق سياسات الإصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي، باعتبار هذه المؤسسات شريكاً في تلك العملية، وذات مصلحة في الحفاظ على بقائها ومصالحها.

حصل ذلك على الرغم من وجود اتجاه داخل الرأي العام الأمريكي، خلال فترة الحرب وبعدها، دعا إلى ضرورة محاكمة المسؤولين اليابانيين عن جرائم الحرب بشكل عام، والإمبراطور الياباني بشكل خاص، وهو ما كشف عنه استطلاع للرأي داخل الولايات المتحدة أجري في حزيران/يونيو ١٩٤٥، رأى فيه ٧٧ بالمئة ضرورة محاكمة الإمبراطور عما قامت به اليابان في الحرب[٢٤]. كما كشف استطلاع آخر أجرته مؤسسة غالوب في سنة ١٩٤٤ أن ١٣ بالمئة رأوا أن «اليابان يجب أن تُباد»، ورأى ٣٠ بالمئة «أن اليابان يجب أن تُحرم من البقاء ككيان سياسي»، ما يعني أن ٤٣ بالمئة عبروا عن توجهات شديدة العدائية تجاه اليابان. لكن رغم ذلك، فقد انتهت إدارة الاحتلال إلى أهمية الحفاظ على مؤسستي الإمبراطور والبيروقراطية اليابانية، وحكم اليابان من خلال الحكومة اليابانية ذاتها.

ويمكن تفسير هذا الموقف العملي لسلطات الاحتلال وماك آرثر من مؤسسة الإمبراطورية والإمبراطور الياباني هيروهيتو في ذلك الوقت استناداً إلى أكثر من عامل. أبرز تلك العوامل

(٢٣) Dower, Ibid., p. 245.

(٢٤) James Dobbins [et al.], *America's Role in Nation Building from Germany to Iraq* (Santa Monica: RAND Publication, 2003), p. 27.

«دراسات الموقف» التي أجريت قبل استسلام اليابان، وبخاصة خلال عام ١٩٤٤، وخلال النصف الأول من عام ١٩٤٥، والتي كشفت عن وجود توافق عام على مسألة الحفاظ على هذه المؤسسة وضمان التمييز بين الإمبراطور هيروهيتو والمؤسسة العسكرية، ومن ثم استبعاده من تطبيق سياسة المحاكمات والتطهير.

ويمكن الإشارة هنا أيضاً إلى تأثر ماك آرثر بمواقف الكثير من المقربين إليه، وكان في مقدمة هؤلاء فريق الحرب النفسية الذي اعتمد عليه ماك آرثر أثناء فترة الحرب والذي أدار معه الحرب النفسية ضد اليابان بهدف إجبارها على الاستسلام. وقد برز من بين هؤلاء الجنرال بونر ف. فيلرز (Bonner F. Fellers). وكان فيلرز قد أجرى دراسة خلال عامي ١٩٣٤ و١٩٣٥ بعنوان «نفسية الجندي الياباني» (The Psychology of the Japanese Solider)، ثم قام في سنة ١٩٤٤ بإعداد تقرير بعنوان «إجابة حول اليابان» (Answer to Japan)، اعتماداً على دراسته السابقة. وقد مثل هذا التقرير ما يشبه الدليل لعناصر مخابرات قوات التحالف خلال تلك الفترة. وجاء في خلاصة التقرير أنه لا غنى عن الإمبراطور، ليس بهدف التأثير في نفسية القوات المقاتلة للعدو ودفع اليابان للاستسلام، ولكن أيضاً باعتباره الأب والزعيم الروحي للشعب الياباني، والذي يمكن استخدامه في بناء حكومة سلمية. والأهم من ذلك أن فيلرز لم يقنع ماك آرثر بأهمية الحفاظ على مؤسسة الإمبراطورية فحسب، وإنّما شدد على أهمية الحفاظ على الإمبراطور هيروهيتو نفسه. ومما قاله فيلرز في هذا الصدد(٢٥):

«يجب أن لا يكون هناك ضعف في شروط الاستسلام، ومع ذلك، فإن خلع الإمبراطور عن العرش أو إعدامه سوف يؤدي إلى رد فعل هائل وعنيف من جانب اليابانيين. إن إعدام الإمبراطور بالنسبة إليهم سيوازي صلب المسيح بالنسبة إلينا. الكل سوف يقاتل من أجله كالنمل حتى الموت. موقف العسكر سوف يصبح أقوى بما لا يُقاس. سوف تمتد الحرب فترة طويلة لا داعي لها، خسائرنا سوف تكون أكثر مما هو ضروري»... «يجب أن نسمح في الوقت المناسب بنشوء مساحة بين الإمبراطور والشعب من ناحية، والعصابة العسكرية من ناحية أخرى».

وقد أعاد فيلزر تأكيد موقفه هذا في لقاء عقده ماك آرثر بمدينة مانيلا (الفيليبين) في ربيع سنة ١٩٤٥ مع عدد من المتخصصين في الحرب النفسية، لمناقشة هذا الموضوع، حيث تطورت قناعة لدى المشاركين في هذا اللقاء بضرورة التمييز بين الإمبراطور والنخبة العسكرية. وقد أعاد فيلز وفريقه التأكيد على هذا الموقف استناداً إلى ما أسماه أنماط السلوك الياباني، حيث طرح ١٥ سمة للشخصية اليابانية كان من بينها عبادة الإمبراطور(٢٦).

---

(٢٥) Dower, Ibid., pp. 282-283.

(٢٦) شملت السمات الأخرى: الشعور بعقدة النقص، والسذاجة، والتفكير المنظّم، وعدم القدرة على تقديم ذاته بشكل جيد، والشعور العالي بالمسئولية، والعدوانية الشديدة، والوحشية، والعاطفية، والميل لحفظ ماء الوجه، والارتباط بالأسرة والمنزل، وما أسماه بالدراما الذاتية (Self-dramatization)، والميل لتدمير الذات (Tradition of Self-destruction) وعدم المرونة، الإيمان بالخرافات (Superstition). انظر: المصدر نفسه، ص ٢٨٣ ـ ٢٨٤.

وقد شهدت مرحلة ما قبل صدور إعلان بوتسدام محاولات قوية من جانب الفريق الداعم لليابان، والذي عرف بـ «معسكر اليابان» (Japan Crowd)، بقيادة جوزيف جرو، وكيل وزارة الخارجية الأمريكية آنذاك، والذي دافع عن فكرة استبعاد الإمبراطور من المحاكمات العسكرية، ودعا إلى إعلان الولايات المتحدة التزامها رسمياً بهذا المبدأ وتضمينه بشكل صريح في إعلان بوتسدام. واستند غرو هنا إلى أنه إذا كان الهدف الرئيس للولايات المتحدة والحلفاء هو نزع سلاح اليابان وتدمير قدراتها العسكرية ومحاكمة النخبة العسكرية، فإنه يمكن تحقيق كل ذلك بدون التخلص من الإمبراطور، مؤكدا أن اليابان ليست في حاجة للإمبراطور لكي تصبح دولة عسكرية توسعية، كما أنها لم تصبح دولة عسكرية توسعية بسبب الإمبراطور. بل على العكس، فإن التخلص من الإمبراطور أو محاكمته سوف تؤدي إلى إثارة الشعب الياباني ضد الاحتلال، ومضاعفة التكاليف البشرية والمادية للاحتلال(٢٧). وقد اتفق مع هذه الرؤية العديد من القيادات العسكرية العليا الأخرى، مثل رئيس الأركان المشتركة. وأيدها لاحقاً وزير الحرب آنذاك هنري ستيمسون(٢٨).

ومع ذلك لم يستطع ستيمسون وغرو الحفاظ على هذه الصيغة لحين انعقاد مؤتمر بوتسدام رغم تأييد الرئيس ترومان لها، وذلك لأكثر من سبب. كان أولها التغيير الذي حدث داخل وزارة الخارجية، ففي الثالث من تموز/يوليو قام ترومان بتعيين جيمس ف. بيرنز بدلاً من إدوارد ستيتينوس. وكان بيرنز أقرب إلى «معسكر الصين» منه إلى «معسكر اليابان»، وهو ما أدى بدوره إلى تقليص نفوذ الفريق الأخير وعلى رأسهم جوزيف غرو الذي استقال من منصبه في ١٥ آب/أغسطس ١٩٤٥(٢٩). وهو ما حدث بالفعل، حيث رفض بيرنز الالتزام بمسودة ستيمسون، وانحاز إلى فكرة تأجيل مسألة مستقبل الإمبراطور لحين حسم مسألة استخدام السلاح النووي في الحرب. ثانيها، هو التقرير الذي رُفع إلى ترومان في ١٦ تموز/يوليو حول نجاح التجربة النووية، وهو ما كان يعني إمكان إجبار اليابان على الاستسلام بدون تكلفة بشرية واقتصادية كبيرة من جانب دول الحلفاء. ثالثها، التقرير

(٢٧) Eiji, *Inside GHQ: The Allied Occupation of Japan and its Legacy*, pp. 214-215.

(٢٨) وفقاً لمسوّدة الإعلان التي قدمها ستيمسون للرئيس ترومان في الثاني من تموز/يوليو ١٩٤٥، فقد نصّت الفقرة (١٢) على ما يلي: «سوف تنسحب قوات التحالف من اليابان في أسرع وقت ممكن بعد تحقيق أهدافنا، وبعد أن يتم بناء حكومة ذات توجهات سلمية، ومسؤولة، وذات صفة تمثيلية للشعب الياباني، دون أدنى لبس. وقد يتضمن ذلك بناء ملكية دستورية إذا تبين للعالم برضا كامل أن مثل هذه الحكومة لن تطمح مرة أخرى إلى العدوان الخارجي». انظر: المصدر نفسه، ص ٢١٦.

(٢٩) لم تقتصر مظاهر تراجع «معسكر اليابان» على استقالة جوزيف غرو الذي حلّ محلّه دين أتشيسون (Dean Acheson)، فقد شملت أيضاً إحلال جون فنسنت (John Carter Vincent) المتخصّص في الصين محل دومان (Dooman) داخل اللجنة الفرعية حول الشرق الأقصى (SWNCC's Subcommittee for the Far East). كما تمّ تعيين جورج أتشيسون، الخبير في الصين أيضاً كمبعوث خاص إلى القيادة العامة GHQ/SCAP في طوكيو. ومن ثم، فقد اتّسمت الفترة الأولى من الاحتلال بسيطرة المعسكر المؤيّد لسياسة أكثر تشدداً تجاه اليابان بعد الاحتلال، ومع ذلك، فإن قوة الجنرال ماك آرثر قد ضمنت تحييد التأثيرات السلبية لهذا المعسكر على سياسات الاحتلال، وهو ما عكسه الحفاظ على مؤسسة الإمبراطور والتعاون مع مؤسسة البيروقراطية، وهي الأفكار الأساسية التي دعا إليها «معسكر اليابان». وقد عاد «معسكر اليابان» للصعود مرّة أخرى بدءاً من أواخر سنة ١٩٤٧. لمزيد من التفاصيل، انظر: المصدر نفسه، ص ٢٢٦.

الذي قدمه رئيس الأركان إلى ترومان في ١٨ تموز/يوليو والذي تحفظ عن صياغة ستيمسون للفقرة (١٢) من مسودة إعلان بوتسدام، والذي رأى أنها تتسم بغموض خطير. وانتهى التقرير إلى ضرورة عدم تقديم التزام أو وعد محدد بخصوص هذه المؤسسة من دون أن يمنع ذلك إمكان تطبيق سياسة مرنة من الناحية الفعلية بعد انتهاء الحرب وبدء الاحتلال. وقد اضطر ستيمسون تحت تأثير هذه التطورات إلى حذف أي إشارات صريحة حول الإمبراطور[٣٠].

وهكذا، لم يستطع المعسكر المؤيد لاستمرار مؤسسة الإمبراطور وعدم المساس بالإمبراطور هيروهيتو، تضمين ذلك صراحة في إعلان بوتسدام، لكن من الناحية العملية فقد لقي هذا التوجه قبولاً واسعاً، وتم الاستعداد له، بل وتطبيقه، قبل بدء الاحتلال، ليس فقط من خلال الدراسات وأوراق العمل التي أجريت قبل الحرب، ولكن خلال العمليات العسكرية ذاتها، التي تجنبت استهداف المواقع الإمبراطورية، كما تجنبت التشويه اللفظي للإمبراطور هيروهيتو[٣١].

وقد بدأ ماك آرثر بالفعل فور وصوله إلى اليابان في تطبيق سياسة التميز تلك بين الإمبراطور والنخبة العسكرية، وتأكيد عدم مسؤوليته عن قرار الحرب بشكل عام والهجوم على بيرل هاربور بشكل خاص. وفي محاولة من جانبه لتهدئة الرأي العام الأمريكي وتغيير توجهاته نحو الإمبراطور، وتهيئته للقبول بهذا التوجه البرغماتي، ذهب ماك آرثر في تصريح له لجريدة اليونايتد برس (*The United Press*) الأمريكية في ٢١ أيلول/سبتمبر ١٩٤٥ إلى أن «الإنقاذ الذي لا يوصف لأرواح الأمريكيين وأموالهم ووقتهم يعود إلى الاحتفاظ بالإمبراطور». وقد تلقف الإمبراطور بدوره هذا التوجه، فبدأ هو الآخر يؤكد إدانته الحرب وعدم معرفته بتفاصيلها، فبعد ثلاثة أيام فقط من التصريحات السابقة لماك آرثر، نشرت جريدة نيويورك تايمز (*New York Times*) حواراً مع الإمبراطور تحت عنوان «هيروهيتو يضع اللوم على توجو»[٣٢]، أكد فيه أنه لم يكن لديه النية في إعلان الحرب. كما أكد مستشاره المقرب كيدو كويشي، أن هيروهيتو لم يعلم شيئاً عن الهجوم على بيرل هاربور، وأنه لم يعلم به إلا بعد حدوثه من طريق راديو القصر الإمبراطوري. وبعيداً من مدى صحة هذه المعلومات، سواء المقدمة من جانب ماك آرثر أو الإمبراطور، إلا أنها استهدفت

---

(٣٠) المصدر نفسه، ص ٢١٦ ـ ٢١٧.

(٣١) Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, p. 281.

(٣٢) هو الجنرال توجو هيديكي (Tojo Hideki) (١٨٨٤ ـ ١٩٤٨)، كان من أهم رموز العسكرية اليابانية. صاحب مبدأ أن قوة الجيش الياباني يجب أن تستند إلى اقتصاد صناعي متقدّم، ولذلك عمل على الدّمج بين النخبتين العسكرية والصناعية، وعمل في بداية الثلاثينيات على إعادة تنظيم الجيش الياباني جنباً إلى جنب مع دمج اقتصاد منشوريا في الاقتصاد الياباني. تدرّج في العديد من المناصب العسكرية، إلى أن أصبح رئيساً للأركان في سنة ١٩٣٧، ثم نائباً لوزير الحرب في أيار/مايو ١٩٣٨، ثم وزيراً للحرب في تموز/يوليو ١٩٤٠، ثم رئيساً للوزراء في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤١، مع الاحتفاظ في الوقت نفسه بوزارات الحرب، والتعليم، والتجارة والصناعة. نُسِبَت إليه مسؤولية قرار الهجوم الياباني على ميناء بيرل هاربور الأمريكي في ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤١. اضطرّ إلى الاستقالة في ١٩ تموز/يوليو ١٩٤٤ بسبب هزيمة اليابان أمام الولايات المتحدة في «سايبن» (Saipn) في ذلك اليوم. تمّت محاكمته أمام المحاكمة العسكرية الدولية لجرائمه بسبب ارتكابه جرائم ضدّ الإنسانية، وتمّ إعدامه في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨.

بالأساس تهيئة الرأي العام الأمريكي ودفعه إلى تغيير موقفه من الإمبراطور وخفض سقف توقعاته بشأن محاكمة هيروهيتو، وهو ما يفسر نشرها أولاً في الصحافة الأمريكية وليس اليابانية[٣٣].

وهكذا، فقد أدت الاعتبارات السياسية إلى حسم الجدل حول مستقبل الإمبراطور لمصلحة الإبقاء على مؤسسة الإمبراطورية، والإبقاء على الإمبراطور هيروهيتو نفسه وإبعاده عن عمليات التطهير والمحاكمات العسكرية التي جرت بعد الحرب. لكن في الوقت ذاته تم تجريد الإمبراطور من صلاحياته السياسية في سياق عمليات الإصلاح الدستوري والسياسي التي جرت خلال فترة الاحتلال.

وحتى في ما يتعلق بالشركات الكبرى والتي سعى الاحتلال إلى تفكيكها خلال السنوات الأولى من الاحتلال، في إطار العمل على تفكيك العلاقة بين هذه الشركات والنخبة العسكرية، والقضاء على المقومات الاقتصادية لسياسة التوسع الخارجي، إضافةً إلى العمل على نشر القوة والثروة، وإعادة توزيع الثروات الزراعية ـ في إطار مشروع دمقرطة الاقتصاد ـ إلا أن هذه الإصلاحات لم تؤدِ في النهاية إلى الإخلال بسمة سيطرة الشركات الكبرى على الاقتصاد الياباني، حيث نجحت هذه الشركات ـ على نحو ما سيشار إليه لاحقاً ـ في الالتفاف على سياسة تفكيكها، وذلك من خلال تكوين أشكال أخرى أكثر مرونة من التكتل فيما بينها.

٥ ـ الإدارة الأحادية للاحتلال

حرصت الولايات المتحدة على تجنب الشكل الذي تم تطبيقه في حالة الاحتلال الدولي لألمانيا عقب الحرب، والذي قام على تقسيم ألمانيا الغربية إلى أربعة قطاعات رئيسية موزعة على القوى الرئيسية: الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، والاتحاد السوفياتي، وفرنسا. وقد استند الموقف الأمريكي في هذا الشأن إلى مبررين أساسيين: **الأول**، أنها ـ القوات الأمريكية ـ هي التي تحملت مسؤوليات وتكاليف الحرب ضد اليابان، ومن ثم كان من المنطقي أن تضطلع بمفردها بسلطة وإدارة الاحتلال. المبرر الثاني تمثل بالرغبة في تجنب مشكلات التنسيق بين أطراف الاحتلال ـ في حالة تطبيق نموذج الاحتلال متعدد الأطراف ـ وذلك على النحو الذي حدث في حالة ألمانيا الغربية، حيث نتج من توزيع مسؤوليات الاحتلال على القوى الأربع بطء عملية اتخاذ القرار. ولكن هذا لم يمنع من الاحتفاظ بمساحة محدودة لمشاركة القوى الدولية، من خلال استحداث إطارين رئيسيين: **الأول**، هو ما عرف بـ «لجنة الشرق الأقصى» (Far Eastern Commission)، التي تأسست في واشنطن في شباط/فبراير ١٩٤٦، والتي ضمت ممثلين عن ١١ دولة، تمثلت وظيفتها الأساسية بصياغة السياسات اللازمة لتمكين اليابان من الوفاء بشروط الاستسلام ومراجعة قرارات «القيادة العليا لقوات التحالف» وسياساتها. ولكن ظل دور هذه اللجنة محدوداً من الناحية الفعلية؛ فمن ناحية، لم تتمتع بأي صلاحيات في ما يتعلق بالعمليات العسكرية أو القضايا الإقليمية، كما أنه لم

(٣٣) المصدر نفسه، ص ٢٩١.

يتم تشكيلها بالفعل إلا بعد أن تم وضع حزمة السياسات الرئيسية لإدارة الاحتلال. الأهم من ذلك، أن القرارات الصادرة عن اللجنة كان لا بد من صدورها بالأغلبية، وبشرط موافقة أربع دول ضمن هذه الأغلبية، هي: الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والصين والاتحاد السوفياتي، وعلى أن تسري قرارات «القيادة العليا لقوات التحالف» في حالة عدم تحقق هذه الأغلبية الموصوفة. ومع أن اللجنة قد مُنحت الحق في تجاوز سلطة «القيادة العليا لقوات التحالف» في مجال المراجعة الدستورية، إلا أن ماك آرثر استطاع أن يتجاوز دور اللجنة في هذا المجال.

الإطار الثاني تمثل في ما عُرف بـ «مجلس التحالف لليابان» (The Allied Council for Japan (ACJ)) الذي تأسس في طوكيو في نيسان/أبريل ١٩٤٦، وضم أربع دول هي: الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، والاتحاد السوفياتي، والصين. وكما حال «لجنة الشرق الأقصى» لم يتمتع هذا المجلس بأي صلاحيات حقيقية في إدارة الاحتلال أو صياغة سياساته، فمن ناحية، رأس المجلس ممثل «القيادة العليا لقوات التحالف» داخل المجلس، كما عمل المجلس كجهة استشارية فقط «للقيادة العليا لقوات التحالف»، من دون التزام القيادة العليا بالتشاور معه أو الالتزام برأيه(٣٤). وهكذا، فإن أياً من الإطارين السابقين لم يمثل شريكاً حقيقياً للولايات المتحدة في إدارة الاحتلال أو عملية إعادة بناء الدولة على المستويين السياسي أو الاقتصادي(٣٥).

الأمر ذاته على مستوى المشاركة في القوات العسكرية، ففي الوقت الذي دعت فيه الخطة الأمريكية إلى تشكيل قوة عسكرية من ٦٠٠ ألف جندي، بمشاركة ٣١٥ ألف جندي أمريكي، ١٣٥ ألف جندي بريطاني، ٦٠ ألف جندي صيني، بالإضافة إلى ١٧٥ ألف جندي من الاتحاد السوفياتي، إلا أن التشكيل النهائي لهذه القوات لم يتضمن سوى مشاركة المملكة المتحدة (٤٥ ألف جندي) بينما لم تشارك أي من الصين أو الاتحاد السوفياتي(٣٦).

أ ـ هيكل توزيع القوات العسكرية للاحتلال

في البداية كان تصور الولايات المتحدة يقوم على السماح بدور لقوات دول التحالف وللاتحاد السوفياتي في إدارة الاحتلال الياباني. ولم يكن هناك رفض أولي لدور للاتحاد السوفياتي بهدف ضمان دور أكبر للولايات المتحدة في أوروبا، أي كنوع من مقايضة الدور السوفياتي في احتلال اليابان بدور مماثل للولايات المتحدة في الدول الأوروبية الخاضعة للسيطرة السوفياتية. كذلك، فقد طمحت القوى الأوروبية إلى القيام بدور فاعل في إدارة الاحتلال الياباني، انطلاقاً من افتراض تكرار السيناريو الألماني الذي قام على تقسيم ألمانيا إلى قطاعات أربعة (أمريكي، وفرنسي، وبريطاني، وسوفياتي). وقد عبر الاتحاد السوفياتي صراحة عن رغبته في القيام بدور في احتلال اليابان؛ ففي لقاء للسفير الأمريكي أفريل و. هاريمان مع الرئيس السوفياتي ستالين في أواخر شهر أيار/مايو

---

(٣٤) Dobbins [et al.], *America's Role in Nation Building from Germany to Iraq*, pp. 28-29.

(٣٥) المصدر نفسه، ص ٢٨ ـ ٢٩.

(٣٦) المصدر نفسه، ص ٣٠.

١٩٤٥ لمناقشة مستقبل اليابان، أصر ستالين على دور رئيس للاتحاد السوفياتي في الاحتلال. كما طالب بتوقيع اتفاق يحدد نصيب دول التحالف في الأقاليم اليابانية على غرار ما حدث في ألمانيا. حتى ذلك الوقت، لم تكن الولايات المتحدة في موقف يسمح لها بإملاء شروطها على الاتحاد السوفياتي، وبخاصة أن الولايات المتحدة كانت تطمح في ذلك الوقت، وقبل إعلان اليابان استسلامها، إلى التزام الاتحاد السوفياتي بالحرب ضد اليابان، ومن ثم فقد بدأ البنتاغون في وضع خطة لتقسيم اليابان إلى قطاعات على النموذج الألماني.

لكن هذا الموقف الأمريكي تغير، فقد رفضت «لجنة تنسيق الخارجية، والحرب، والبحرية» (State-War-Navy Coordinating Committee (SWNCC))[٣٧] باعتبارها أعلى لجنة أمريكية مسؤولة عن صناعة السياسات ذات الصلة بالحرب، ولأسباب عسكرية، رفضت إعطاء أي دور لأي دولة أخرى في احتلال اليابان، والاقتصار على منح بعض الأدوار الهامشية لدول التحالف وبشكل لا يسمح بالحديث عن مشاركة دولية في هذا الاحتلال. لكن الاتحاد السوفياتي كان ما يزال يصر على دور في إدارة هذا الاحتلال بعد إعلان الاستسلام؛ ففي ١١ آب/أغسطس ١٩٤٥، قبلت موسكو مؤقتاً مقترحاً للرئيس الأمريكي ترومان لتعيين الجنرال ماك آرثر كقائد أعلى لقوات التحالف. ورغم ذلك، فقد قدم وزير الخارجية السوفياتي آنذاك، فاتشيسلاف ميخايلوفيتش مولوتوف، وأثناء مقابلته السفير الأمريكي هاريمان في اليوم نفسه، مقترحاً مغايراً قام على القيادة المشتركة لقوات التحالف، بمعنى تقاسم القيادة بين المارشال ألكسندر فاسيلفسكي الذي كان يشغل قائد القوات السوفياتية في الشرق الأقصى، مع الجنرال ماك آرثر. ولكن تحت ضغط انشغال الاتحاد السوفياتي بالأحداث في أوروبا الشرقية، وافق ستالين على قيادة أمريكية لقوات التحالف في اليابان. ولكن في ١٦ آب/أغسطس طالب الاتحاد السوفياتي بسيطرته على الجزء الشمالي من هوكايدو، ومع ذلك فقد رفض ترومان مرة أخرى هذا الطلب السوفياتي في ١٨ آب/أغسطس.

ولكن في اليوم ذاته (١٨ آب/أغسطس ١٩٤٥) وافق ترومان على مقترح «لجنة الخارجية ـ الحرب ـ البحرية» بدعوة دول التحالف للمشاركة في احتلال اليابان، وفق الشروط الأمريكية، وعلى

(٣٧) هي لجنة حكومية أمريكية تأسست في كانون الأول/ديسمبر سنة ١٩٤٤ لمناقشة القضايا السياسية والعسكرية ذات الصلة باحتلال دول المحور عقب انتهاء الحرب العالمية الثانية. ومثّلت اللجنة أحد أشكال التنسيق المهمة في تاريخ السياسة الخارجية الأمريكية بين العسكريين والمدنيين. فقد نشأت خلال فترة الحرب الحاجة إلى التنسيق بين وزارات الخارجية، والحرب، والبحرية، وهو ما تحقّق من خلال لقاء أسبوعي بين الوزراء الثلاث من خلال ما عرف بـ «لجنة الثلاث». لكن هذه اللجنة لم تتمتّع بأية سلطات، وهو ما كشف ضعف هذه اللجنة خاصة مع قرب انتهاء الحرب، وبدء الحاجة إلى مناقشة تفصيلات الاحتلال ومرحلة ما بعد الحرب. وقد دفع ذلك بوزير الخارجية الأمريكية آنذاك، إدوارد ستيتينيوس (Edward Stettinius) إلى إرسال خطاب لوزيري الحرب والبحرية، اقترح فيه إنشاء لجنة تكون مهمتها التخطيط لاحتلال دول المحور، واقتراح سياسات وبدائل تقوم على التكامل بين هذه الوزارات الثلاث. وتمّ بالفعل إنشاء اللجنة التي تولّى رئاستها مساعد وزير الحرب آنذاك جون ج. ماكلوي (Jhon J. McCloy). وبالإضافة إلى المسؤولين الحكوميين، فقد ضمّت اللجنة عدداً من الأكاديميين المتخصصين في المجالات ذات الصلة بعمل اللجنة واللذين عملوا من خلال «مجموعات العمل» التي شكلتها اللجنة لمناقشة مشكلات وقضايا بعينها، واقتراح سياسات وبدائل محدّدة بشأنها.

رأس هذه الشروط: اندماج جميع القوات المشاركة في الاحتلال تحت هيكل القيادة الأمريكية. ووفق هذه الخطة، كان من المفترض أن يتم توزيع القوى المشاركة في الاحتلال على النحو الآتي:

ـ أن تساهم الصين بنحو ٦٠ ألف جندي، ولكن اندلاع الحرب الأهلية منع الصين من إرسال هذه القوات.

ـ أن يشارك الاتحاد السوفياتي بنحو ١٧٥ ألف جندي، تم خفضها إلى ٧٠ ألفاً فقط، ومع ذلك فقد رفض الاتحاد السوفياتي المشاركة بسبب خضوع هذه القوات لإدارة القيادة الأمريكية.

ـ كان من المخطط أيضاً وفق هذه الخطة مشاركة دول الكومنولث بنحو ١٣٥ ألف جندي، تم خفضها إلى ٦٥ ألف جندي، ولكن هذه المشاركة اقتصرت من الناحية العملية على ٤٠ ألف جندي فقط (توزعت على أستراليا، وبريطانيا، والهند، ونيوزيلندا).

وفي هذه الأثناء كانت «لجنة خطط الحرب المشتركة» التابعة للبنتاغون (Pentagon's Joint War Plans Committee) قد انتهت من وضع خطة عرفت بخطة «الاحتلال النهائي لليابان والإقليم الياباني» (JWPC-385/1) والتي قدمت إلى قيادة الأركان المشتركة في ١٦ آب/أغسطس. وبشكل عام، قسمت هذه الخطة اليابان إلى الأقاليم الآتية:

ـ إقليم هوكايدو وشمال غربي هونشو، ويخضع لسيطرة الاتحاد السوفياتي.

ـ وسط هونشو، ويخضع لسيطرة الولايات المتحدة الأمريكية.

ـ منطقة شيكوكو ويخضع لسيطرة الصين.

ـ غربي هونشو وكيوشو، ويخضع للسيطرة البريطانية.

ـ منطقة طوكيو، وتخضع للإدارة المشتركة للولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي والصين وبريطانيا.

ـ منطقة كوبي كيوتو اوساكا، وتخضع للإدارة المشتركة للولايات المتحدة والصين.

كذلك تضمنت الخطة تقسيم الاحتلال إلى ثلاث مراحل، تركز الأولى على نزع سلاح القوات الإمبراطورية والقضاء على المقاومة المنظمة داخل هذه القوات. وتركز المرحلة الثانية على نزع سلاح اليابان والتأكد نهائياً من عدم قدرتها على القيام بأي اعتداء عسكري خارجي. أما المرحلة الثالثة فقد ركزت على الإدارة المشتركة للاحتلال بهدف بناء توافق بين قوى التحالف حول اكتمال عمليات نزع السلاح وتطوير يابان سلمية.

وكما في حالة ألمانيا، فقد هدفت هذه الخطة إلى توزيع أعباء الاحتلال ومسؤولياته، بهدف خفض التكاليف المالية والاقتصادية للاحتلال على الولايات المتحدة، وتمكين الجيش الأمريكي من العودة إلى البلاد في أقرب وقت ممكن استجابة للرأي العام الأمريكي والضغوط الداخلية. لكن هذه الخطة لاقت معارضة واسعة من جانب العديد من كبار العسكريين، والجنرال ماك آرثر، إلى جانب الرئيس ترومان نفسه، وتمسكوا بضرورة أن يكون الاحتلال أمريكياً بالأساس. ونتيجة لذلك،

لم يتم عرض هذه الخطة رسمياً على هيئة الأركان المشتركة أو على لجنة «الخارجية، الحرب، البحرية»، وهما الأكثر تأثيراً في صنع سياسات الحرب آنذاك. وباستثناء منطقة محدودة وضعت تحت سيطرة قوات الكومنولث البريطاني، فقد أصرت الولايات المتحدة على أن يكون الاحتلال تحت سيطرتها الكاملة.

ب ـ لجنة الشرق الأقصى

مثلت «لجنة الشرق الأقصى» شريكاً للولايات المتحدة في إدارة الاحتلال الدولي لليابان، أو بمعنى أدق الهيئة الدولية المخولة الإشراف على سياسات الاحتلال، فمن الناحية الرسمية اعتُبرت القيادة العليا لقوات التحالف وماك آرثر مسؤولين أمام لجنة الشرق الأقصى، ولكن من الناحية العملية كانت هناك العديد من القيود التي حجّمت دور هذه الهيئة وحولتها إلى هيئة إما تابعة للقيادة العليا لقوات التحالف وإمّا هيئة تفتقر إلى القدرة الفعلية على فرض سياسات مختلفة جوهرياً من السياسات الأمريكية.

تعود فكرة تأسيس اللجنة إلى موسكو التي اقترحت إنشاء هيئة مشتركة للتحالف في طوكيو على غرار تلك التي تأسست في ألمانيا، على أن يتمتع كل عضو فيها بحق الفيتو، وهي الفكرة التي رفضتها واشنطن بشدة، ولكن وزارة الخارجية الأمريكية اضطرت في ٢١ آب/أغسطس ١٩٤٥ إلى القبول بفكرة إنشاء ما عرف بـ «لجنة شرق آسيا الاستشارية» (Far Eastern Advisory Commission (FEAC))، ولكن بشرط أن تكون ذات طابع استشاري. وقد تأسست اللجنة بالفعل في ٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥. وبالنظر إلى الطبيعة الاستشارية لهذه اللجنة، فقد رفض الاتحاد السوفياتي المشاركة فيها. كما كانت بريطانيا قد اقترحت إنشاء ما عرف بـ «مجلس التحالف المركزي»، على أن يضم خمس دول، ويرأسه الجنرال ماك آرثر. وعلى الرغم من اهتمام وزارة الخارجية بهذا الاقتراح، إلا أن ماك آرثر عارضه أيضاً، ما أدى إلى إلغائه.

في محاولة للتجاوب مع مطالب دول الحلفاء، اقترحت الولايات المتحدة أن يتم تأسيس لجنة جديدة باسم «لجنة الشرق الأقصى». وقد وافقت دول الحلفاء على هذا الاقتراح أثناء مؤتمر وزراء خارجية الدول الأربع (الولايات المتحدة، والاتحاد السوفياتي، وبريطانيا، والصين) في موسكو في ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٥، حيث نص الاتفاق المنشئ للجنة على تعاون الدول الأربع في صياغة السياسات اللازمة لتطبيق شروط إعلان بوتسدام، وتطبيق وثيقة استسلام اليابان، ونزع سلاحها، ومراجعة قرارات وأنشطة القيادة العامة لقوات التحالف. كما نص الاتفاق على إنشاء «مجلس التحالف لليابان» (Allied Council for Japan) كهيئة استشارية من الدول الأربع تعنى بتقديم النصح للجنرال ماك آرثر. وقد عقدت اللجنة أول اجتماع لها في ٢٦ شباط/فبراير ١٩٤٦.

ولكن من الناحية العملية، وكما سبق القول، فقد افتقدت اللجنة أي صلاحيات حقيقية في إدارة الاحتلال. فمن ناحية أولى، وفي ما يتعلق بهيكل اللجنة، وبالرغم من أنها تشكلت من ١١ دولة،

هي الدول التسع الموقعة على وثيقة استسلام اليابان، بالإضافة إلى الهند والفيليبين، فقد سيطرت الولايات المتحدة على منصبَي رئيس اللجنة وسكرتيرها العام، حيث رأس اللجنة الجنرال الأمريكي فرانك ر. مكوري، وهو أحد الأصدقاء المقربين من ماك آرثر، كما شغل منصب سكرتير عام اللجنة السفير نيلسون ت. جونسون، السفير الأمريكي الأسبق لدى الصين وأستراليا. واستطاعت الولايات المتحدة من خلال السيطرة على هذه المناصب التحكم في آليات عمل اللجنة.

من ناحية ثانية، أدى تمتع الدول الأربع الرئيسة داخل اللجنة (الولايات المتحدة، والاتحاد السوفياتي، والمملكة المتحدة، والصين)، بحق الفيتو، إلى تعطيل عملها وشل قدرتها على اتخاذ قرارات سريعة في الوقت المناسب. وفي المقابل، كان بإمكان الولايات المتحدة التحايل على هذا الوضع من خلال إصدار ما عرف بـ «أوامر مؤقتة» للتعامل مع المشكلات الطارئة. وقد أدى هذا الوضع إلى عدم فاعليّة اللجنة، واتسام عملها بالبطء الشديد، إذ كانت تحتاج وقتاً طويلاً حتى تنعقد، ووقتاً أطول لاتخاذ قرار بشأن قضية ما، ما أحدثَ فجوة بين أجندة ومناقشات اللجنة من ناحية، وسياسات الاحتلال الفعلية المطبقة على الأرض من ناحية أخرى، فتحولت اللجنة أقرب ما تكون إلى جهة إقرار سياسات الاحتلال الأمريكي، وفق توصيف ماك آرثر نفسه للجنة[٣٨].

ومن ناحية ثالثة، فقد تجاهلت الولايات المتحدة العلاقة المفترضة بين اللجنة والقيادة العامة، حيث كان من المفترض أن تقوم القيادة العامة برفع توصياتها ومشروعات قراراتها إلى وزارة الخارجية الأمريكية التي تقوم بدورها بإرسال هذه المقترحات إلى اللجنة، التي تقوم بمناقشتها ثم إصدار ما تراه في شكل قرارات أو سياسات رسمية باسم التحالف. ولكن الولايات المتحدة كانت تتجاهل إرسال هذه التوصيات إلى اللجنة فترات طويلة، قد تصل إلى مدّة سنة، الأمر الذي جعل مناقشة اللجنة هذه التوصيات لا معنى له.

إضافةً إلى ما سبق، اعتمدت اللجنة في تمويلها على الولايات المتحدة بالأساس، فضلاً عن أنها بدأت عملها متأخرة بعد إقرار وتطبيق الكثير من القوانين والإصلاحات القانونية والدستورية المهمة وبخاصة خلال الربع الأخير من سنة ١٩٤٥ وأوائل سنة ١٩٤٦، أي قبل بدء عمل اللجنة[٣٩]. وفي المجمل، تحولت اللجنة من الناحية العملية إلى صيغة أقرب إلى المنتدى لمناقشة سياسات ماك آرثر ونقد ما اعتبروه تجاوزاً من جانبه لسلطاته التنفيذية.

ج ـ مجلس التحالف لليابان

بالإضافة إلى لجنة الشرق الأقصى، فقد اتفق المشاركون في مؤتمر موسكو (٢٧ كانون الأول/ ديسمبر ١٩٤٥) على إنشاء «مجلس التحالف لليابان» كهيئة دولية أخرى يكون مقرها طوكيو، تعنى

---

(٣٨) Frank J. Sackton, «The Occupation of Japan in International Perspective: An Overview,» in: Thomas W. Burkman, ed., «The Occupation of Japan: The International Context,» The Proceedings of the Fifth Symposium Sponsored by The MacArthur Memorial Old Dominion University, The MacArthur Memorial Foundation, Norfolk (U.S.A), 21-22 October 1982, p. 4.

(٣٩) Eiji, *Inside GHQ: The Allied Occupation of Japan and its Legacy*, p. 99.

بالتشاور وبتقديم النصح للقائد الأعلى لقوات التحالف حول تطبيق شروط الاستسلام، وتطبيق سياسات الاحتلال. وقد ضم المجلس أربعة أعضاء، هم: الولايات المتحدة، والصين، والاتحاد السوفياتي، ودول الكومنولث البريطاني (أستراليا، والهند، ونيوزيلندا، وبريطانيا). ولم يختلف المجلس كثيراً عن لجنة الشرق الأقصى، فمن ناحية أولى، بدأ المجلس أول اجتماعاته في الخامس من نيسان/أبريل ١٩٤٦ في وقت كان فيه الاحتلال قد بدأ بالفعل، وتم تطبيق أو بدء تطبيق معظم سياسات إعادة بناء اليابان.

ومن ناحية ثانية، فقد نص الاتفاق المؤسس للمجلس على أن يرأسه القائد الأعلى لقوات التحالف، ما كان يعني سيطرة الجنرال ماك آرثر والولايات المتحدة على المجلس، في ظل جمع ماك آرثر بين رئاسة المجلس وتمثيل الولايات المتحدة ورئاسة الوفد الأمريكي داخل المجلس[٤٠]، وهو ما أدى إلى سيطرته على أجندة اجتماعات المجلس، وتالياً إلى إجهاض معظم اجتماعاته وانتهائها خلال دقائق محدودة من بدئها بسبب عدم وجود أجندة محددة مسبقة للاجتماع. ومن ناحية ثالثة، فقد اتبعت الولايات المتحدة حيال المجلس السياسة ذاتها التي اتبعتها تجاه لجنة الشرق الأقصى، وهي طرح موضوعات للنقاش تكون «القيادة العليا لقوات التحالف» قد اتخذت بشأنها سياسة محددة يجري تطبيقها بالفعل، ما حوَّل المجلس إلى مجرد ساحة لتسجيل المواقف من السياسات الجاري تطبيقها بالفعل[٤١].

وقد همَّش ماك آرثر دور المجلس، واعتبره نوعاً من التدخل في سلطاته، ولم يقبل حتى العمل معه كجهة استشارية، ولم يحضر جلساته باعتباره رئيساً للمجلس، وأسند تمثيل الوفد الأمريكي داخل المجلس إلى أحد مساعديه. وقد أدى تعامل ماك آرثر مع المجلس، وسعي الاتحاد السوفياتي من جانبه إلى الحفاظ على دور ما في إدارة الاحتلال، إلى تحويل المجلس إلى ساحة للاستقطاب بين الجانبين، وبخاصة بعد تنامي المد الشيوعي، فقد حرص ممثل الاتحاد السوفياتي على الهجوم على سياسات القيادة العامة وبخاصة في مجالات التعويضات والبيروقراطية وقضايا الإصلاح الزراعي والعمال. في المقابل حرص ممثل الولايات المتحدة على إحراج الممثل السوفياتي من خلال تحويل الجلسات إلى ساحات علنية للهجوم عليه من خلال التأكيد العلني على مركزية الدور الأمريكي في إدارة الاحتلال. ولم تقتصر حالة التذمر والتحفظ على دور المجلس على الاتحاد السوفياتي فقط، ولكنها انسحبت أيضاً على مواقف معظم الدول الأخرى الأعضاء في المجلس، وقد عبر عن تلك الحالة ما قاله مندوب الصين في المجلس: «ما فائدة أن نقول أي شيء، إننا لا نستطيع أن نقدم النصيحة بدون معلومة، ولا نستطيع أن نحصل على المعلومة بدون أن نسأل، ولا نستطيع أن نسأل بدون حضور رئيس المجلس أو ممثل القيادة العامة

---

(٤٠) Gordon Daniels, «Nationalist China in the Allied Council: Policies Towards Japan, 1946-1952,» *Hokkaido Law Review*, vol. 27, no. 2 (November 1976), p. 354, <http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/16208/1/27(2)_p188-165.pdf>, (acceesed on 30 January 2012).

(٤١) Eiji, Ibid., pp. 99-100.

لقوات التحالف»[٤٢]. بمعنى آخر، فقد اقتصر دور المجلس على العمل كساحة للنقد المتبادل أكثر منه مجلساً استشارياً أو مجالاً للتشاور الحقيقي بين قوات التحالف الدولي في اليابان.

إضافةً إلى السمات السابقة، وعلى الرغم من أن لجنة الشرق الأقصى جاءت على قمة الهيكل السياسي والتنظيمي لإدارة الاحتلال، إلا أن الوثائق الأمريكية المنظمة لإدارة الاحتلال أعطت الأولوية للسياسة الأمريكية في هذا المجال. فقد نصت وثيقة «السياسة الأمريكية الأولية لمرحلة ما بعد الاستسلام»، والتي أعلنت في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٤٥ (أي قبل تأسيس لجنة الشرق الأقصى ومجلس التحالف)، على أنه: «في الوقت الذي سيبذل فيه كل الجهد، من خلال التشاور، ومن خلال تشكيل الهيئات الاستشارية المناسبة، لصياغة السياسات اللازمة لتطبيق الاحتلال والسيطرة على اليابان، على نحو يرضي قوات التحالف الرئيسية، فإنه في حالة وجود خلافات في الرأي بين هؤلاء الحلفاء، فإن سياسات الولايات المتحدة هي التي ستسود»[٤٣]، وهو ما وضع اللجنة في مرتبة أدنى بالنسبة للوثائق الأمريكية المنظمة للاحتلال.

ولم يختلف الأمر في العلاقة بين سلطة الاحتلال والحكومة اليابانية، حيث جاءت الأخيرة في المستوى الخامس في هيكل سلطة الاحتلال بعد لجنة الشرق الأقصى، وهيئة الأركان المشتركة، والقيادة العامة لقوات التحالف، ثم الكيان البيروقراطي للقيادة العامة بأقسامه المختلفة؛ فقد خضعت الحكومة اليابانية وهيئاتها المختلفة لسلطة القيادة العامة لقوات التحالف، وهو ما أكدته وثيقة الاستسلام ووثيقة «السياسة الأمريكية الأولية تجاه اليابان بعد الاستسلام»، بدءاً من النسخة الصادرة في ١١ آب/أغسطس ١٩٤٥ (SWNCC 150-2)، والتي نصت على خضوع سلطة الإمبراطور والحكومة اليابانية لسلطة القيادة العليا لقوات التحالف بدءاً من لحظة الاستسلام[٤٤]. وعلى الرغم من أن هذه النسخة قد صدرت قبل الاستسلام الرسمي لليابان، إلا أن النسخ الصادرة من الوثيقة بعد إعلان الاستسلام، بدءاً من نسخة ٢٢ آب/أغسطس ١٩٤٥ (SWNCC 150-3) أعادت التشديد على المبدأ ذاته، كما كانت أكثر وضوحاً في ما يتعلق بنمط العلاقة بين الطرفين، حيث نصت الوثيقة لأول مرة وبشكل صريح على الأخذ بنمط الحكم غير المباشر، عندما نصت على أن تقوم القيادة العليا بممارسة سلطتها من خلال الإمبراطور والحكومة اليابانية، والسماح للأخيرة بممارسة السلطات الطبيعية للحكومة في إدارة الشؤون الداخلية، واحتفاظ حكومة الاحتلال بالحق في استعادة سلطة الإدارة المباشرة في حالة عدم التزام الحكومة اليابانية أو الإمبراطور بتطبيق شروط

---

(٤٢) لمزيد من التفاصيل حول دور المجلس وهيمنة الولايات المتحدة على أجندته والمناقشات التي جرت داخل جلسات المجلس، انظر: Catherine R. Edwards, «The Alied Council for Japan and Cold War,» in: Burkman, ed., «The Occupation of Japan: The International Context,» pp. 52-62.

(٤٣) «U.S. Initial Post-Surrender Policy for Japan-(SWNCC150/4/A),» National Diet Library Home Page, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/022_2/022_2tx.html>, or <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/022_2/022_2_001r.html>, (accessed on 16 February 2011).

(٤٤) «United States Initial Post Defeat Policy Relating to Japan,» The State War Navy Coordinating Committee (SWNCC), SWNCC 150-2 (11 August 1945), <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/img_1/013-0011.jpg>, (accessed on 20 February 2011).

الاستسلام. وبررت الوثيقة نمط الإدارة غير المباشرة بالرغبة في تحقيق الأهداف الأمريكية بأقل تكاليف ممكنة من الناحية البشرية والمادية(٤٥). وقد أعادت نسخة الوثيقة الصادرة في ٦ أيلول/ سبتمبر ١٩٤٥ (SWNCC 150-4) على المبدأ ذاته.

د ـ اللامركزية في علاقة إدارة الاحتلال بجهات اتخاذ القرار داخل الولايات المتحدة

لم يقتصر نمط العلاقة الذي تكرَّس بين الجنرال ماك آرثر وكل من «لجنة الشرق الأقصى» أو «مجلس التحالف لليابان» على هذه الهيئات الدولية التي حاولت تأمين دور لقوات التحالف الدولية في إدارة مشروع احتلال وإعادة بناء اليابان، مقابل حرص ماك آرثر على تهميش دور هذه الهيئات، ولكنها انسحبت أيضاً على نمط علاقة ماك آرثر بأجهزة صنع القرار الأمريكية ذاتها، المعنية بإدارة احتلال اليابان. فقد خضع ماك آرثر من الناحية الرسمية للرئيس الأمريكي (ترومان)، والقائد العام للقوات المسلحة، ورئيس الأركان المشتركة، ورئيس أركان الجيش، ووزير الحرب، ووزير الجيش. فوفقاً لقواعد التسلسل العسكري كان ماك آرثر يسبق رئيس أركان الجيش، ولكنه كقائد للقوات الأمريكية في المحيط الهادئ كان عليه إطاعة أوامرهم العسكرية. ولكن على النقيض من ذلك فإن الوثائق الثلاث الرئيسية المنظمة لمهمة ماك آرثر في اليابان (إعلان بوتسدام، «وثيقة السياسة الأولية للولايات المتحدة تجاه اليابان بعد الاستسلام»، وثيقة «الأمر الرئيسي للحكومة العسكرية لمرحلة ما بعد الاستسلام») قد أعطت الجنرال ماك آرثر صلاحيات واسعة في إدارة الاحتلال. كذلك فقد مال ماك آرثر إلى تفسير هذه الوثائق بشكل مرن يضمن سيطرته على مقاليد الأمور، كما مال إلى تجاوز القيود والضوابط الرسمية والعسكرية في تطبيق هذه الوثائق. وعلى سبيل المثال، أعلن ماك آرثر في ١٧ أيلول/سبتمبر ١٩٤٥ ومن دون التشاور مع الرئيس ترومان، عن خفض القوات الأمريكية في اليابان من ٥٠٠ ألف جندي في منتصف آب/أغسطس من ذلك العام إلى ٢٠٠ ألف جندي أو أقل خلال ستة أشهر. ورغم الانتقادات التي وجهت له بسبب هذه الخطوة، إلا أنه دافع عن موقفه بقوة استناداً إلى أن حجم القوات الأمريكية في اليابان هو وسيلة لتنفيذ السياسة الأمريكية هناك، ومن ثم، فإن هذه المسألة تقع في صميم اختصاصاته. كما عمد ماك آرثر إلى تقديم تفسيرات واسعة ومرنة للوثائق الثلاث المشار إليها. ومن الأمثلة البارزة في هذا المجال تكليف ماك آرثر قسم الحكومة داخل القيادة العامة للتحالف في أوائل شهر شباط/فبراير ١٩٤٦ بكتابة الدستور الياباني الجديد من دون إبلاغ واشنطن أو لجنة الشرق الأقصى بذلك، إلا بعد اكتمال هذه المهمة.

أيضاً كان من المؤشرات المهمة على استقلالية الجنرال ماك آرثر في إدارته للاحتلال إعلانه في ١٧ آذار/مارس ١٩٤٧ التخطيط لتوقيع معاهدة سلام مع اليابان خلال عام (أي بحلول آذار/مارس ١٩٤٨) بدون التشاور المسبق مع وزارة الخارجية الأمريكية. وعندما سُئل وزير الخارجية الأمريكية

(٤٥) «United States Initial Post Defeat Policy Relating to Japan,» The State War Navy Coordinating Committee (SWNCC), SWNCC 150-3 (11 August 1945), pp. 3-4, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/img_1/020-0041.jpg>, (accessed on 20 February 2011).

دين آتشيسون في ١٨ آذار/مارس عن تصريحات آرثر أجاب أن ماك آرثر يتحدث بصفته قائداً أعلى لقوات التحالف، وأن وزارة الخارجية ليس لديها ما يمكن أن تفعله بخصوص تلك التصريحات. أكثر من ذلك، فقد أرسل أتشيسون في ١٩ نيسان/أبريل خطاباً إلى القيادة العليا للتحالف أكد فيه احترام وزارة الخارجية الكامل مقترح ماك آرثر، ثم قبول وزارة الخارجية رسمياً في منتصف أيار/مايو هذا المقترح كجزء من السياسة الخارجية الأمريكية[٤٦].

ورغم تحفظ وزارة الخارجية الأمريكية والقيادة المشتركة عن أداء ماك آرثر في العديد من الحالات إلا أنها رأت أنه من الأفضل لنجاح مهمته الاكتفاء بتقديم النصح أكثر من إصدار الأوامر، ما أدى إلى تمتع ماك آرثر بدرجة كبيرة من المرونة ـ سواء نتيجة سياسة متعمدة من جانبه أو نتيجة إقرار أجهزة صنع القرار بأهمية تمتعه بهذه المرونة ـ ساهمت بلا شك في إنجاح مهمته.

وبشكل عام، فقد كان للإدارة الأحادية الأمريكية للاحتلال تأثير إيجابي من أكثر من ناحية. فمن ناحية، وفر هذا النمط للولايات المتحدة درجة أكبر من سرعة الاستجابة للتحديات الداخلية لمشروع إعادة بناء اليابان، كما جنبها مشكلات التنسيق مع باقي دول الاحتلال. ومن ناحية أخرى، جنب هذا النمط اليابان خطر التقسيم الذي تعرضت له ألمانيا مع بدء الحرب الباردة بسبب اعتماد التقسيم القطاعي لألمانيا بين دول الاحتلال.

٦ ـ اعتماد نموذج الحكم العسكري غير المباشر

على العكس مما حدث في ألمانيا من اعتماد شكل الحكم العسكري المباشر، حيث تم حل الحكومة الألمانية، فقد اعتمد آرثر في اليابان نمط الحكم غير المباشر في إدارة الاحتلال، من خلال الاعتماد على البيروقراطية المدنية والحكومة اليابانية، وهو ما أدى إلى إضعاف تطور شعور عام لدى المواطنين اليابانيين بخضوعهم للاحتلال أو لحكم عسكري أجنبي، وذلك على العكس من المناطق اليابانية التي خضعت للاحتلال السوفياتي المباشر وهي جزر الكوريل وريوكيروس. ورغم أن الحكومة اليابانية قد جاءت هيراركياً في المستوى الخامس في هيكل إدارة الاحتلال (بعد لجنة الشرق الأقصى، ثم هيئة الأركان المشتركة الأمريكية، ثم القيادة العامة لقوات التحالف الدولية، ثم الإدارة المدنية للاحتلال)، إلا أنه من الناحية الوظيفية ظلت هذه الحكومة في الواجهة وهي المسؤول المباشر أمام المواطنين عن تنفيذ مشروع إعادة بناء الدولة أو السياسات الإصلاحية، بينما ظلت القيادة العامة بهيكلها البيروقراطي الموازي لهيكل البيروقراطية اليابانية هو المسؤول الأول عن صناعة تلك السياسات ومتابعة تطبيقها على الأرض[٤٧].

(٤٦) Takeshi Igarashi, «MacArthur's Proposal for an Early Peace with Japan and the Policy toward Japan,» *The Japanese Journal of American Studies*, vol. 10 (1981), pp. 61-62.

(٤٧) لمزيد من التفاصيل حول هيكل الحكومة العسكرية وطريقة تشكيلها، انظر: Sackton, «The Occupation of Japan in International Perspective: An Overview,» pp. 6-8.

إضافةً إلى العوامل الثقافية واللغوية التي دفعت إلى اعتماد نمط الحكم غير المباشر، إلا أنه لم يكن من المتصور اعتماد هذا النمط في حالة عدم وجود جهاز بيروقراطي وأجهزة حكومية يابانية يمكن الاعتماد عليها(٤٨).

واتساقاً مع الفلسفة السابقة فقد اعتمد الاحتلال على الجمع بين عدد من الآليات في توجيه عمل الحكومة اليابانية. الآلية الأولى هي آلية إصدار الأوامر المباشرة للحكومة في صيغة عرفت بـ «تعليمات القيادة العليا لقوات التحالف» ((SCAPINs (SCAP Instructions)). وعلى الرغم من الصيغة الرسمية لهذه التعليمات، إلا أنه غالباً ما كان يسبقها تشاور ونقاش مباشر مع الحكومة اليابانية. فقد ذهب يوشيدا شيجيرو(٤٩)، الذي شغل منصب رئيس الوزراء خلال معظم فترة الاحتلال،

---

(٤٨) يقول ماك آرثر: «لأن الحكومة المدنية اليابانية كان لديها القدرة على العمل، فإن سلطات الاحتلال كانت معفاة من الإدارة المباشرة للدولة المحتلة. في الحقيقة كانت سلطات الاحتلال مسؤولة عن متابعة إلتزام الحكومة اليابانية بتوجيهات القيادة العامة لقوات التحالف. وكانت الحكومة العسكرية تقوم بتوجيه النصائح للمسؤولين اليابانيين بشأن المسائل التي لا يوجد لديهم فيها خبرات سابقة في ظلّ النظام الشمولي. في الواقع لم تكن هناك حكومة عسكرية في اليابان بالمعنى الدقيق للكلمة. ببساطة كانت القيادة العامة لقوات التحالف هيكلاً فوقياً أعلى الحكومة القائمة بالفعل، صُمم لمتابعة ومساعدة اليابانيين على القنوات الديمقراطية الجديدة للإدارة». نقلاً عن: Dobbins [et al.], *After The War: Nation-Building from FRD to George W. Bush*, p. 28.

(٤٩) هو يوشيدا شيجرو (Yoshida Shigeru) (١٨٧٨ ـ ١٩٦٧). أحد رموز الدبلوماسية اليابانية الذين لمعوا خلال الثلاثينيات والأربعينيات، ثم أحد أبرز رؤساء الحكومة اليابانية بعد الحرب العالمية الثانية. أدّى يوشيدا الدور الأبرز خلال فترة الاحتلال الأمريكي لليابان. ولا يمكن فهم نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة في اليابان بدون فهم للدور الذي قام به يوشيدا شيجرو في هذا المجال. تخرّج يوشيدا في كلية الحقوق بجامعة طوكيو الإمبراطورية سنة ١٩٠٦، التحق بعدها بوزارة الخارجية. تدرّج في المواقع الدبلوماسية حتى أصبح نائباً لوزير الخارجية خلال الفترة (١٩٢٨ ـ ١٩٣٠)، ثم سفيراً لدى إيطاليا في كانون الأول/ديسمبر سنة ١٩٣٠. رُشح وزيراً للخارجية في سنة ١٩٣٦ لكن الجيش اعترض على ذلك، وتمّ تعيينه سفيراً لليابان في المملكة المتحدة في نيسان/أبريل من العام ذاته وظلّ في المنصب حتى سنة ١٩٣٩. أيّد يوشيدا خلال عقد الثلاثينيات من القرن الماضي توسع النفوذ الياباني داخل الصين، بما في ذلك فكرة استقلال إقليم منشوريا عن الصين، لكنه عارض بشدّة دخول اليابان في حرب ضدّ المملكة المتحدة والولايات المتحدة. حاول يوشيدا خلال فترة الحرب العالمية الثانية الترويج لقبول مبكر للاستسلام، ممّا أدّى إلى اعتقاله بواسطة الجيش في حزيران/يونيو سنة ١٩٤٥، وظلّ في السجن حتى مجيء قوات الاحتلال، حيث تمّ الإفراج عنه في أيلول/سبتمبر من العام ذاته. تمّ تعيينه وزيراً للخارجية في حكومة شيديهارا كيجوري (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ ـ أيار/مايو ١٩٤٦). تولّى يوشيدا رئاسة الحزب الليبرالي بعد عزل رئيسه هاتوياما إيشيرو (Hatoyama Ichiro) في سياق عمليات العزل السياسي التي تمّ تطبيقها خلال السنوات الأولى من الاحتلال. تولّى يوشيدا رئاسة خمس حكومات خلال الفترة (١٩٤٦ ـ ١٩٥٤)، ولم يتخللها سوى الحكومة الاشتراكية بقيادة كاتاياما تيتسو (Katayama Tetsu) (١٩٤٧ ـ ١٩٤٨)، والحكومة اليسارية بقيادة أشيدا هيتوشي (Ashida Hitoshi) التي استمرّت لعدة أشهر خلال سنة ١٩٤٨. انظر: «Yoshida Shigeru: Prime Minister of Japan,» Encyclopedia Britannica Website, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/653861/Yoshida-Shigeru>, (accessed on 20 January 2012), and «Shigeru Yoshida,» World War II Database Website, <http://ww2db.com/person_bio.php?person_id=271>, (accessed on 20 January 2012).

وقد كان لشخص يوشيدا تأثير كبير في مسار العلاقة بين سلطة الاحتلال والحكومة اليابانية خلال فترة الاحتلال، وعلى طبيعة العلاقة بين اليابان ودولة الاحتلال بعد انتهاء الاحتلال. وقد نظر إليه على أنه «أبو يابان ما بعد الحرب» (The Father of Postwar Japan).

كان تصوّر يوشيدا يقوم على أنه لخروج اليابان من الأزمة الاقتصادية وبدء التعافي الاقتصادي بعد الحرب، ولاستئناف عملية النمو الاقتصادي، لا بد من شرط مهم وهو الدخول في علاقة تبعية واعتماد أمني ياباني على الولايات المتحدة من خلال وضع ترتيبات دفاعية لمرحلة ما بعد الاحتلال. ويتضح ذلك من خلال مواقف يوشيدا من مسائل المراجعة الدستورية =

إلى أن ماك آرثر لم يعطه أبداً أوامر مباشرة. يقول يوشيدا: «لقد ناقشنا الأمور بالتفصيل، بعدها تصل القيادة العليا إلى قرار». ويقصد يوشيدا هنا أن قرارات القيادة العليا كانت تصدر بعد مناقشات تفصيلية مع رئيس الوزراء. الآلية الثانية اتَّخذت شكل «المذكرات» للحكومة اليابانية، والخطابات الشخصية الموجهة من ماك آرثر إلى رئيس الوزراء. ورغم أن هذه الخطابات كانت تشمل إملاء سياسات وتعليمات محددة كان على الحكومة اليابانية تطبيقها، إلا أن تضمين هذه السياسات في خطابات شخصية كان يخفف كثيراً من وقعها على رئيس الوزراء، بحيث بدت قرارات الحكومة اليابانية وكأنها جزء من سياسات حكومية خالصة أو نتيجة مبادرات خاصة من جانب الحكومة اليابانية. ومن أبرز السياسات والبرامج التي تم إبلاغها إلى الحكومة اليابانية في هذه الصورة إجراء أول انتخابات عامة بعد الحرب (شباط/فبراير ١٩٤٧)، وإصلاح الشرطة (أيلول/سبتمبر ١٩٤٧)، وإلغاء حق العمال الحكوميين في الإضراب (تموز/يوليو ١٩٤٨)، وتطبيق سياسة التطهير داخل اللجنة المركزية للحزب الشيوعي (حزيران/يونيو ١٩٥٠). ورغم تحفظ يوشيدا عن مضمون بعض هذه السياسات، ورغم عدم صدورها عن سلطات الاحتلال في شكل أوامر رسمية، إلا أن يوشيدا أذعن لها.

لكن تجدر الإشارة هنا إلى ملاحظتين مهمتين: أولاهما، أنه رغم اعتماد القيادة العامة لقوات الاحتلال على نمط التوجيهات الرسمية المباشرة للحكومة اليابانية، إلا أن الاعتماد على هذه الآلية تركز خلال الفترة الأولى من الاحتلال، وتحديداً خلال السنة الأولى، ولكن بدءاً من عام ١٩٤٧ حدث تراجع ملحوظ في درجة الاعتماد على هذه الآلية. وفي منتصف عام ١٩٤٩ طلبت واشنطن من ماك

= في اليابان بعد الاستسلام، والمعاهدة الدفاعية التي تم توقيعها بين اليابان والولايات المتحدة في سنة ١٩٥١. فقد رفض يوشيدا في مذكراته القول إنَّ الدستور قد فُرض على اليابان. كما أيّد نص المادة التاسعة، ودافع بشدة عن المعاهدة الدفاعية.

وتذهب بعض المصادر إلى أن يوشيدا هو الذي طلب من الولايات المتحدة أثناء التفاوض على المعاهدة الدفاعية مع الولايات المتحدة ١٩٥١، الإبقاء على القواعد العسكرية الأمريكية في اليابان بعد انتهاء الاحتلال ونقل السيادة إلى الحكومة اليابانية. لقد نشأ توافق كبير بين يوشيدا من ناحية وسلطة الاحتلال من ناحية أخرى حول الأهداف النهائية من الاحتلال، خصوصاً هدفي: منع تحول اليابان إلى مصدر تهديد للولايات المتحدة وغيرها من دول آسيا ـ المحيط الهادئ، وبناء حكومة يابانية تحترم حقوق الدول الأخرى وتحترم التزاماتها الدولية. يقول يوشيدا في مذكراته بشأن هذين الهدفين: «لقد كانت هذه الأهداف، في جوهرها، أهدافنا من اللحظة الأولى لانتهاء الحرب». وقامت رؤية يوشيدا في هذا السياق على ركيزتين، الأولى أن الأوضاع الجغرافية والديمغرافية والصناعية لليابان تجعلها في حالة انكشاف خارجي، وأنه في ضوء الهزيمة التي لحقت باليابان في الحرب، فإنه لم يعد من الممكن ولا من المفيد الإصرار على وضع اليابان كقوة عسكرية مستقلة أو حتى محايدة، وبخاصة بعد بدء الحرب الباردة. الركيزة الثانية هو ما طرحه من مفهوم «الخاسر الجيد» (The Good Looser) ومفادها أنه يمكن استثمار وضع الاحتلال الأمريكي لليابان ووضعها كدولة مهزومة لتعظيم المكاسب الاقتصادية والتنموية. ومع بدء الحرب الباردة حسم يوشيدا موقف حكومته بسرعة ومن دون تردد لصالح الانحياز للمعسكر الغربي بقيادة الولايات المتحدة. ومما ساعد يوشيدا على تنفيذ رؤيته الداخلية والخارجية السابقة بدء الحرب الباردة واعتباره المد الشيوعي مصدر تهديد أمريكي ـ ياباني مشترك، بالإضافة إلى سماته الشخصية؛ حيث تذهب العديد من الكتابات إلى أن شخصيته اتسمت بالقوة والحسم والغرور والقدرة على الخداع والمراوغة.

انظر: Bert Edstrom, «The Internationalization of the Cold War in Japan,» *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, vol. 9 (1994), pp. 35-37, 39- 40 and 46.

آرثر البدء في إعادة السلطات الإدارية للحكومة اليابانية، حيث أصبح هذا النمط من التوجيهات يصدر بشكل استثنائي بعد ذلك التاريخ. ثانيتهما، أن النسبة الأقل من هذه «التوجيهات» التي صدرت في شكل «دليل القيادة العامة لقوات الاحتلال» اتَّخذت شكل «مراسيم إمبراطورية»، بينما صدرت النسبة الأكبر منها عن طريق الحكومة اليابانية في صورة «مراسيم وزارية» أو «قوانين تشريعية».

إضافةً إلى الآليات السابقة، فقد طورت إدارة الاحتلال مع الوقت آلية أخرى أكثر تعاونية، تمثلت بما عرف بإقرار مشروعات القوانين الحكومية بعد الحصول على «عدم الاعتراض» من جانب سلطات الاحتلال. وقد سمحت هذه الطريقة للحكومة اليابانية بصياغة مشروعات القوانين كما تراها بشرط الحصول على «عدم الاعتراض» من جانب سلطات الاحتلال. وقد سمحت هذه الطريقة للحكومة اليابانية باقتراح ـ وصياغة ـ مشروعات القوانين بمبادرات خاصة من جانبها، من ناحية، وضمان موافقة سلطات الاحتلال على هذه المشروعات من خلال الحصول على «عدم الاعتراض»، من ناحية أخرى. ومن أمثلة القوانين التي تم إقرارها بهذه الطريقة قانون إصلاح الأراضي.

ولتحقيق التواصل والتنسيق بين سلطات الاحتلال من ناحية، والحكومة اليابانية والأجهزة المحلية اليابانية من ناحية أخرى، فقد تم استحداث ما عرف بـ «مكتب الاتصال المركزي» (Central Liaison Office (CLO))، والذي عمل كقناة رسمية للاتصال بين الحكومة اليابانية والقيادة العامة لقوات التحالف. وقد أدّت هذه القناة دوراً مهماً في ترجمة سياسات القيادة العامة لقوات التحالف إلى إجراءات محددة والتأكد من أن هذه الإجراءات يجري تطبيقها بدقة ومن دون عوائق أو مشكلات. كما عمل هذا المكتب أيضاً على نقل رؤية ووجهة نظر الحكومة اليابانية إلى القيادة العليا. وبمعنى آخر، فقد كان لهذا المكتب دور مهم في «أقلمة» سياسات القيادة العامة لقوات التحالف مع الواقع الياباني، حيث قام في بعض الحالات بالدفاع عن وجهة نظر الحكومة اليابانية في هذه السياسات، والتدخل في حالات أخرى لإدخال تعديلات على مطالب وسياسات القيادة العامة لقوات التحالف بما يضمن توافقها مع الواقع المحلي الياباني. كما اتسم عمل المكتب بوجود مكاتب فرعية على المستويات المحلية، عملت كقنوات اتصال بين فرق الحكومة العسكرية الأمريكية المنتشرة على المستويات المحلية من ناحية، والمسؤولين المحليين اليابانيين من ناحية أخرى. لكن دور هذا المكتب بدأ في التراجع بدءاً من سنة ١٩٤٩ عندما بدأت القيادة العامة في التعامل مباشرة مع الوكالات والهيئات المناظرة لها داخل الحكومة اليابانية، إلى أن تم إلغاؤه رسمياً في نيسان/أبريل سنة ١٩٥٢.

٧ ـ سياسات حقيقية لإعادة بناء الدولة (١٩٤٥ ـ ١٩٤٧)

إحدى السمات المهمة التي اتسم بها الاحتلال الأمريكي لليابان أنه ارتبط بوجود هدف محدد تركز حول إعادة بناء الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية لليابان على نحو يضمن عدم

تحوله إلى مصدر للتهديد، سواء للولايات المتحدة أو للنظامين الدولي والإقليمي. وبعيداً من المشروعية الأخلاقية للاحتلال، وعملية النزع الكامل لسلاح اليابان، والذي شهد مراجعة محدودة مع بدء الحرب الباردة، إلا أن اللافت للنظر هو استناد هدف إعادة بناء اليابان إلى مشروع حقيقي لإرساء نظام سياسي ديمقراطي، ارتكز بدوره على الفرضيات التي تطورت داخل نظريات العلاقات الدولية في تلك الفترة، وبخاصة فرضية «أن الديمقراطيات لا تتحارب فيما بينها». لقد تطورت هذه الفرضية على خلفية طبيعة النظم السياسية للدول الأطراف في الحرب العالمية الثانية. لقد نشبت هذه الحرب بين مجموعة من الدول ذات النظم الديمقراطية (دول الحلفاء: الولايات المتحدة، والمملكة المتحدة، وفرنسا)، ونظم غير ديمقراطية. فرغم وجود بعض الاختلافات بين النظامين النازي في ألمانيا، والفاشي في إيطاليا، عن النظام العسكري في اليابان، بالنظر إلى كون النظام السياسي في الحالتين الأولى والثانية غير عسكري، حيث استندا إلى أحزاب سياسية قومية متطرفة، إلا أن ما جمع بين النظم السياسية في الدول الثلاث هو تحولها إلى نظم شمولية في النهاية، وذلك على العكس من سيطرة نظم مدنية ديمقراطية في دول الحلفاء. وعلى الرغم أيضاً من الطابع التوسعي الاستعماري ذي الطبيعة العسكرية لكلا المعسكرين، إلا أن عملية التوسع الخارجي لم تؤدِ إلى تعطيل تطور نظم سياسية مدنية ديمقراطية في دول الحلفاء بينما أدت في حالة دول المحور الثلاث إلى انتكاس عملية التحول الديمقراطي داخلياً. وهكذا، فقد تطور، استناداً إلى هذه الملاحظة، فرضية مفادها أن وضع النظم السياسية في هذه الدول الثلاث على مسار عملية التحول الديمقراطي ـ وفقاً للنماذج السائدة في دول الحلفاء ـ وإجهاض مشروعاتها التوسعية الخارجية هو الذي سيضمن التوجهات الخارجية السلمية لهذه الدول[٥٠].

وقد كان لانتشار هذا التفسير ولهذه الفرضية تأثيره المهم في مشروع إعادة بناء الدولة في اليابان من زوايا عدة. فمن ناحية، أدى ذلك إلى وجود مشروع حقيقي لإعادة بناء اليابان، وفقاً لتصورات الولايات المتحدة ودول الحلفاء. ومن ناحية أخرى، أدى ذلك إلى محورية برنامج الدمقرطة، ونزع السلاح، وإعادة هيكلة النظام الاقتصادي والنخب السياسية والاقتصادية السائدة. فقد ذهب جون داور إلى أن ما كفل نجاح المشروع الأمريكي في اليابان هو «عامين أو نحو ذلك، من المثالية الإصلاحية الحقيقية»[٥١]، قبل أن يضاف إلى هذا المشروع بُعد آخر وهو مواجهة التهديد الشيوعي السوفياتي. ويتفق ذلك مع ما أشار إليه المشروع الذي أجرته مؤسسة راند (RAND) في سنة ٢٠٠٣ والذي أعطى أولوية لما أسماه «مستوى الجهد الذي بذلته الولايات المتحدة والمجتمع الدولي في عملية التحولات الديمقراطية»[٥٢]. ورغم أن داور يشير إلى المرحلة الأولى من الاحتلال قبل أن تتحول الولايات المتحدة إلى التركيز على هدف جديد وهو مواجهة التهديد الشيوعي السوفياتي،

---

(٥٠) Sakamoto Yoshikazu, «The International Context of the Occupation of Japan,» in: Ward and Yoshikazu, eds., *Democratizing Japan: The Allied Occupation*, pp. 44-47.

(٥١) John Dower, «A Warning from the History,» *Boston Review* (February - March 2003), <http://www.bostonreview.net/BR28.1/dower.html>.

(٥٢) Dobbins [et al.], *America's Role in Nation Building from Germany to Iraq*, p. xix.

إلا أن ظهور هذا التهديد كان له تأثيره الإيجابي أيضاً في إنجاح مشروع إعادة بناء الدولة في اليابان، وبخاصة على المستوى الاقتصادي، من خلال ما فرضه ظهور هذا التهديد من التحول من الاكتفاء ببناء اقتصاد صغير إلى بناء اقتصاد قوي وتشجيع الرأسمالية اليابانية. ونناقش في ما يلي مسألة الإصلاح الدستوري التي مثلت محور عملية الإصلاح السياسي والإصلاح المؤسسي خلال فترة الاحتلال.

أ ـ كتابة الدستور الجديد

رغم إشارات عديدة إلى أن الدستور الياباني القائم وقت بدء الاحتلال (دستور الميجي الذي وضع سنة ١٨٩٠) كان نموذجاً للدساتير الديمقراطية نسبيا، إلا أن ماك آرثر كان لديه نظرة مختلفة لهذا الدستور. فقد رأى أن الخطوة الأهم في عملية إعادة بناء النظام السياسي الياباني تظل هي تغيير هذا الدستور ووضع دستور جديد، وذلك رغم أنها لم تكن الخطوة الأولى، فقد سبقها وضع مجموعة من الإصلاحات والقوانين (الإصلاح الزراعي، قانون النقابات العمالية).

وكما الحال في الموقف من الإمبراطور، تحدد الموقف من الدستور قبل بدء الاحتلال وقبل إعلان اليابان الاستسلام. وعلى سبيل المثال، ذهب «دليل حول اليابان» (Guide to Japan) إلى أن دستور الميجي كان قد وُضع في مرحلة اتسمت بالتماهي بين الإقطاعيين والعسكريين، فرغم حظر طبقة المحاربين في سنة ١٨٧١، وتجريدهم من كل امتيازاتهم، إلا أنهم تمكنوا من حكم اليابان حتى نهاية الحرب العالمية الثانية، وخرج من بينهم مؤسسو الشركات الصناعية الكبرى والمصارف التجارية في اليابان. غير أن الموقف من الدستور الياباني قبل الاستسلام لم يكن بمثل وضوح الموقف من الإمبراطور. فقد اتسم إعلان بوتسدام بدرجة من الغموض بشأن مسألة مراجعة الدستور، على نحو ما جاء في البند السادس من الإعلان الذي يقول: «يجب القضاء، وبشكل نهائي، على سلطة ونفوذ أولئك الذين خدعوا وضللوا الشعب الياباني، وقادوه إلى غزو العالم، وإننا نصر على أنه من المستحيل أن يكون هناك نظام جديد من السلام، والأمن، والعدالة حتى يتم التخلص من العسكرية غير المسؤولة في العالم»[٥٣]. وكما يتضح من نص الفقرة، فإنها تؤسس بالأساس للمحاكمات العسكرية للمسؤولين المتوقعين عن قرار الحرب والتوسع العسكري الياباني، ولسياسات التطهير التي تم تطبيقها أثناء الاحتلال. ولكن ماك آرثر تبنى تفسيراً موسعاً للمادة يقوم على أنه لضمان عدم عودة النخبة العسكرية والقومية اليمينية مرة أخرى للسلطة، لا بد من وضع الضمانات الدستورية اللازمة لذلك.

كما جاء في البند العاشر من الإعلان «يجب أن تقوم الحكومة اليابانية بإزالة جميع العقبات التي تعترض صعود وتقوية الاتجاهات الديمقراطية بين الشعب الياباني. وأن حريات الحديث،

---

(٥٣) راجع نص إعلان بوتسدام، في: «Potsdam Declaration,» Birth of the Constitution of Japan, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c06.html>, (printed on 16 February 2011).

والدين، والتفكير، بجانب احترام حقوق الإنسان الأساسية، يجب أن تتأسس»[٥٤]. وعلى الرغم من أن هذه الفقرة تعتبر أقرب من الفقرة السادسة لجهة تأسيسها لعملية المراجعة الدستورية، إلا أنها لا تتحدث عن تغيير الدستور بقدر ما تشير إلى إمكان إدخال بعض التعديلات الدستورية في ما يختص بحريات التعبير والاعتقاد والتفكير واحترام حقوق الإنسان.

(١) المبادرات اليابانية للمراجعة الدستورية: إزاء عدم وجود نص محدد يتعلق بمسألة الدستور الياباني، رأى ماك آرثر أن إدخال تغييرات هيكلية على النظام السياسي الياباني تتجاوز مسألة تعديل المواد الخاصة بوضع الإمبراطور في دستور الميجي، كما تتجاوز أيضاً مسألة الحريات العامة والأساسية، ومن ثم فقد فضل ماك آرثر إلغاء الدستور القائم ووضع دستور جديد. وكان البديل الأول لدى ماك آرثر هو صياغة هذا الدستور بمعرفة اليابانيين ذاتهم. ولذلك أصبحت مسألة تغيير الدستور مسألة عامة، وفُتح المجال بدءاً من تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ أمام أي مبادرات حكومية أو خاصة. غير أن المشروعات الحكومية المقدمة لم تصل إلى طموح ماك آرثر. فقد تراوح موقف الحكومة اليابانية آنذاك ـ حكومة هيجاشيكوني (١٧ آب/أغسطس ـ ٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥) ثم حكومة شيديهارا (تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ ـ أيار/مايو ١٩٤٦)، واللتان مثلتا التيار المحافظ الحاكم ـ بين اتجاهٍ رأى صلاحية الدستور القائم وعدم الحاجة إلى إدخال أي تعديلات دستورية، وآخر يقتنع بالمراجعة الدستورية، ولكنه رأى الاكتفاء بإدخال بعض التعديلات الدستورية من دون تغيير الدستور. وقد عبَّر عن هذين الاتجاهين بمبادرتين أساسيتين من داخل الحكومة.

المبادرة الأولى، هي مبادرة رئيس الوزراء السابق، ووزير الدولة في حكومة هيجاشيكوني في ذلك الوقت، فوميمارو كونوي (Fumimaro Konoe)، والذي تولى تشكيل مجموعة من الخبراء الدستوريين، وذلك بعد مقابلتين له مع الجنرال ماك آرثر (كانت الأولى في ١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٤٥، والثانية في ٤ تشرين الأول/أكتوبر) تحدث خلالهما معه حول مسألة المراجعة الدستورية في اليابان. ورغم استقالة حكومة هيجاشيكوني في ٩ أكتوبر، أي بعد خمسة أيام فقط من آخر لقاء لكونوي مع ماك آرثر، إلا أن كونوي تمسك باستكمال مهمته، وروَّج لها ولجنته باعتبارها جزءاً من جهود الإمبراطور و«المجلس الإمبراطوري» (Privy Council) (مجلس استشاري تابع للإمبراطور، كان قد تأسس في سنة ١٨٨٨، يعيِّن الإمبراطور أعضاءه لمدى الحياة) في هذا المجال، وبخاصة بعد أن تم تعيين كونوي مساعداً خاصاً بمكتب المجلس الإمبراطوي في ١١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥[٥٥].

وقد ركزت المسودة النهائية التي قدمها كونوي للإمبراطور في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٥ على عدد من التعديلات استهدفت الوضع الدستوري للإمبراطور، والحريات العامة، والجيش، والعلاقة بين الحكومة والبرلمان (الدايت). ففي ما يتعلق بالإمبراطور، ورغم تأكيد أنه هو صاحب

---

(٥٤) المصدر نفسه.

(٥٥) Koseki Shoichi, *The Birth of Japan's Postwar Constitution* (Bolulder, CO: Westview Press, 1997), p. 10.

السيادة وهو الذي يمارسها، إلا أن المسودة اقترحت خضوعه في ذلك لما أسمته «دعم» الشعب. وللحيلولة دون سيطرة الجيش مرة أخرى على السلطة، اقترحت المسودة تبعية الجيش لرئيس الوزراء والدايت، ومن ثم خضوعهما لإرادة الشعب. أما في ما يتعلق بحقوق الإنسان فقد اقترحت المسودة تخفيف القيود الواردة في الدستور على ممارسة هذه الحقوق، حيث اقترح كونوي إلغاء عبارة «ما لم ينص القانون على غير ذلك» والتي تفتح في المجال أمام فرض القيود القانونية على ممارسة تلك الحقوق، والنص بدلاً منها على أن «حريات الشعب تسبق القانون». أيضاً اقترحت المسودة خضوع الوزراء للمسؤولية أمام البرلمان جنباً إلى جنب مع مسؤوليتهم أمام الإمبراطور، بالإضافة إلى إلغاء «المجلس الإمبراطوري الخاص». كما أعطت المسودة للبرلمان الحق في حل نفسه، وألزمت الإمبراطور بإرسال الأوامر الإمبراطورية المهمة إلى الدايت لإقرارها أولاً. كذلك، نصت المسودة على معاملة الأجانب داخل اليابان معاملة المواطنين اليابانيين[٥٦].

المبادرة الثانية، هي المبادرة التي قامت بها حكومة شيديهارا، وبدأت في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥، حيث قامت بتشكيل «لجنة فحص القضية الدستورية» (Constitutional Problem Investigation Committee) برئاسة ماتسوموتو جوجي (Matsumoto Joji)، أستاذ القانون التجاري، ووزير الدولة في حكومة شيديهارا(*). وكما يتضح من اسم اللجنة فإنها تجنبت استخدام

---

(٥٦) Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, p. 350, and Shoichi, *The Birth of Japan's Postwar Constitution*, pp. 19-20.

كان الهدف من النص على المساواة بين الأجانب واليابانيين التأسيس لحقوق الأمريكيين خلال مرحلة الاحتلال وما بعدها. ويعتبر اقتراح هذا النص من جانب كونوي أحد مظاهر تفهم اليابانيين، ومبادرات المراجعة الدستورية، للوجود العسكري الأمريكي في اليابان.

(*) يلاحظ أن لجنتي كونوي وماتسوموتو قد عملتا بشكل متزامن؛ فقد بدأ لجنة كونوي عملها في الرابع من تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥، وقدمت خطوطها العامة للمراجعة الدستورية للإمبراطور في ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٥، بينما بدأت لجنة ماتسوموتو عملها في ٢٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥. ويرجع هذا التزامن في عمل اللجنتين إلى عاملين أساسيين: الأول هو عدم وضوح العلاقة بين لجنة كونوي وسلطة الاحتلال. وتذهب بعض التحليلات في هذا الإطار إلى أن كونوي لم يحصل على تكليف أو تفويض واضح وصريح من الجنرال ماك آرثر لتولي مهمة المراجعة الدستورية. لكن كونوي استند في هذا الإطار إلى سؤال وجهه إلى ماك آرثر في لقائه معه في ٤ تشرين الأول/أكتوبر حول أولويات الاحتلال في الفترة التالية ومستقبل الحكومة والدايت، حيث أجابه ماك آرثر أن الأولوية ستكون للمراجعة الدستورية ووضع دستوري ليبرالي كخطوة أولى. ويبدو ـ وفق هذا الرأي ـ أن كونوي قد انتهز هذا الحديث لتولي تلك المهمة بنفسه. ولا يستبعد آخرون أن كونوي قد فهم بالخطأ أثناء الحوار أن ماك آرثر قد كلفه بالفعل بتولي تلك المهمة، لكن هذا كان بسبب خطأ المترجم الذي اصطحبه كونوي معه في ذلك اللقاء. وفي جميع الحالات، فإن ماك آرثر لم يمنعه من مواصلة مهمته بشكل مباشر، كما تواصل كونوي حول تلك المسألة مع جورج آتشيسون (George Acheson)، المستشار السياسي لماك آرثر وممثل وزارة الخارجية الأمريكية داخل القيادة العامة للتحالف. وكان هناك عامل ثانٍ وراء استمرار عمل اللجنتين بشكل متزامن، وهو التنافس على مسألة المراجعة الدستورية بين لجنة ماتسوموتو، التابعة لحكومة شيديهارا، ولجنة كونوي، باعتباره امتداداً لحكومة هيجاشيكوني السابقة عليها. فقد أدت استقالة حكومة هيجاشيكوني وتشكيل حكومة جديدة بقيادة شيديهارا في التاسع من تشرين الأول/أكتوبر، أي بعد أيام قليلة من بدء كونوي مهمة المراجعة الدستورية، إلى غموض وضع لجنة كونوي؛ فقد مال كونوي إلى اعتبار لجنته قائمة من الناحية الرسمية بصرف النظر عن استقالة حكومة هيجاشيكوني، بينما مال شيديهارا إلى أن انتهاء حكومة هيجاشيكوني يعني توقف مهمة كونوي. ورغم أن هذا الجدل قد حُسم بعد أقل من شهر من بدء كونوي مهمته، وذلك عندما أعلنت القيادة العليا للتحالف في مؤتمر صحفي في الأول من تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٥ أن الجنرال ماك آرثر لم يكلف كونوي بمهمة المراجعة =

مصطلح المراجعة أو التعديل الدستوري، حيث حددت وظيفتها بالأساس في البحث في ما إذا كانت هناك ضرورة لتغيير أو تعديل الدستور القائم من عدمه، فقد قام موقف شيديهارا ووزير خارجيته آنذاك يوشيدا، على صلاحية الدستور القائم وعدم الحاجة إلى إدخال أي تعديلات عليه، وهو الحكم الذي انتهت إليه اللجنة بالفعل.

وقد استند الاتجاه الرافض تعديل الدستور إلى أكثر من عامل. فمن ناحية، ورغم أن الدستور القائم يعود إلى سنة ١٨٩٠، ويعطي صلاحيات واسعة للإمبراطور في مواجهة السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويضفي عليه وضعاً أقرب إلى وضع الإله، إلا أنه لم يحل دون تطور خبرات ديمقراطية مهمة في اليابان. ويستشهد هؤلاء بمرحلة «ديمقراطية التايشو» التي امتدت خلال الفترة (٣٠ تموز/يوليو ١٩١٢ ـ ٢٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٢٦)، والتي تميزت بتحول مركز الثقل السياسي من الأوليغارشية القديمة، أو مجموعة «الجنرو» (Genro) (مجموعة السياسيين المتقاعدين الذين اعتبروا بمنزلة الآباء المؤسسين لليابان الحديثة، وقد عملوا كمستشارين غير رسميين للإمبراطور في فترات الميجي والتايشو والفترات الأولى من مرحلة الشوا)، إلى الدايت والأحزاب السياسية[٥٧]. الأمر الذي يعني أن دستور الميجي لم يحل دون تطور نظم وحكومات ديمقراطية، وأن المسألة تتعلق فقط بالتفسيرات الدستورية للنصوص القائمة أكثر مما تتعلق بالنصوص الدستورية ذاتها. كما استند هذا الاتجاه أيضاً إلى أن الدستور القائم لم يحل أيضاً دون قيام سلطات الاحتلال بإدخال عدد من الإصلاحات السياسية والقوانين المهمة المنظمة للحياة السياسية في ظل هذا الدستور، وبدء العمل بهذه القوانين بالفعل، دون انتظار تغيير الدستور أو إدخال تعديلات دستورية، الأمر الذي يثبت ـ من وجهة نظرهم ـ التوافق بين الدستور القائم وهذه الإصلاحات[٥٨].

ولضمان فرض وجهة النظر هذه، حاولت حكومة شيديهارا السيطرة على عملية المراجعة الدستورية من خلال لجنة ماتسوموتو، وانتزاع تلك الصلاحية من لجنة كونوي التي عملت بالتنسيق مع الإمبراطور. فبينما استندت لجنة كونوي إلى أن المادة ٧٣ من دستور الميجي القائم حتى ذلك

= الدستورية، إلا أن كونوي تحايل على موقف القيادة العليا للتحالف بأن أعلن في مؤتمر صحفي هو الآخر في اليوم التالي مباشرة أنه حتى وإن لم يتلق تكليفاً صريحاً من ماك آرثر بإجراء المراجعة الدستورية إلا أنه اقترح عليه في الرابع من تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ القيام بتلك المهمة، وأنه حصل على التكليف الرسمي من جانب الحكومة اليابانية. ولم يكتف كونوي بذلك فقد حول لجنته إلى العمل تحت مظلة الإمبراطور و«المجلس الإمبراطوري». وأخيراً لا يمكن فهم إصرار حكومة شيديهارا على تولي زمام عملية المراجعة الدستورية بعيداً من لجنة كونوي بمعزل عن موقف شيديهارا من مسألة المراجعة الدستورية، والذي كان يرى أن دستور ميجي القائم ما يزال صالحاً وأن أقصى ما يمكن عمله هو إدخال بعض التعديلات الدستورية، وهو ما دفع حكومة شيديهارا إلى الحرص على السيطرة على عملية المراجعة وعدم تركها كونوي خوفاً مما يمكن أن تذهب إليه مراجعته الدستورية.

لمزيد من التفاصيل حول عمل اللجنتين، انظر: Shoichi, Ibid., pp. 7-23 and 50-66.

(٥٧) وفق بعض التحليلات لم يرجع تطور «ديمقراطية تايشو» إلى قوّة الأحزاب السياسية والدايت أو وجود برنامج سياسي واع من الإمبراطور لتطوير هذه المرحلة الديمقراطية بقدر ما رجعت إلى تدهور صحة الإمبراطور الياباني آنذاك تايشو، ما فتح في المجال لتوسيع دور الأحزاب السياسية ومن ثم الدايت.

(٥٨) Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, pp. 351-352.

التوقيت تنص صراحة على أنه «عندما يكون من الضروري في المستقبل تعديل مبادئ الدستور الحالي، يجب أن يقدم مشروع التعديل إلى الدايت الإمبراطوري بواسطة الأمر الإمبراطوري»، ما يعني ـ وفق نص المادة ـ أن مسألة تعديل الدستور هي مسألة تقع ضمن صلاحيات الإمبراطور، فقد ذهبت حكومة شيديهارا إلى أن وجود الاحتلال يفرض مساراً مختلفاً للمراجعة الدستورية[٥٩]. واتساقاً مع وجهة النظر تلك، وعلى العكس من لجنة كونوي التي نسقت عن قرب مع سلطة الاحتلال أثناء قيامها بعملها، فقد تبنت لجنة ماتسوموتو تفسيراً جامداً لما جاء في إعلان بوتسدام حول التعبير الحر عن إرادة الشعب الياباني، وهو ما دفعها إلى عدم التنسيق مع سلطات الاحتلال، كما حرصت على استبعاد أساتذة القانون اليابانيين ذوي الخبرة والاضطلاع على الثقافة والتجارب الغربية والأنغلو ـ أمريكية، وكان من بين هؤلاء مينوبي تاتسوكيتشي (١٨٧٣ ـ ١٩٤٨)، أستاذ القانون الدستوري بجامعة طوكيو الإمبراطورية، والذي كان قد دعا في ثلاثينيات القرن العشرين إلى تحويل الإمبراطور إلى جهاز من أجهزة الدولة بدلا من كونه شخصا مقدسا أعلى من الدولة، ما أدى إلى طرده من الجامعة[٦٠].

وقد حاول ماتسوموتو إقناع سلطات الاحتلال بالعدول عن تعديل الدستور، ولكنه، وتحت إلحاح بعض أعضاء اللجنة الذين رأوا أنه لا مفر من إدخال بعض التعديلات على الدستور القائم لإرضاء سلطات الاحتلال، اقترحت اللجنة إدخال بعض التعديلات الهامشية، كان أبرزها تعديل نص المادة الثالثة من: «الإمبراطور مقدس ولا تنتهك حرمته» (The Emperor is Sacred and Inviolable) لتصبح: «الإمبراطور ذو سيادة ولا تنتهك حرمته» (The Emperor is Supreme and Inviolable). وباستثناء هذا التعديل، فقد اتسمت التعديلات الأخرى بالهامشية.

وإزاء هذا الواقع لم يأخذ ماك آرثر بما انتهت إليه أي من اللجنتين، فرغم الفارق الكبير بين توجهات لجنة كونوي وماتسوموتو، إلا أن أياً منهما لم يرقَ إلى طموح ماك آرثر، فضلاً عن المشكلات السياسية التي ارتبطت بالتعاون مع كونوي والتي قطعت الطريق على إمكان التعاون معه لتطوير نسخته. فكونوي كان قد عمل رئيساً للوزراء لفترتين، كانت الأولى خلال الفترة (حزيران/يونيو ١٩٣٧ ـ كانون الثاني/يناير ١٩٣٩) وشهدت اليابان فيها بدء الحرب ضد الصين، وكانت الثانية خلال الفترة (تموز/يوليو ١٩٤٠ ـ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤١) قامت حكومته خلالها بتوقيع معاهدة «الحلف الثلاثي» مع ألمانيا وإيطاليا، وهو ما كان يعني خضوعه للمحاكمات المخططة، ما دفع ماك آرثر إلى تجميد التعاون مع لجنته، وبخاصة في ضوء الانتقادات الشديدة التي وجهتها الصحافة الأمريكية لإسناد هذه المهمة إلى كونوي. أضف إلى ذلك عاملاً آخر أولاه ماك آرثر اهتماماً خاصاً، وهو رغبته في عدم منح وزارة الخارجية الأمريكية دوراً أكثر من اللازم في عملية المراجعة الدستورية، وذلك على خلفية التنسيق الذي برز بين كونوي وممثل وزارة الخارجية في

---

(٥٩) Shoichi, Ibid., pp. 10-11.
(٦٠) Dower, Ibid., pp. 354-355.

طوكيو آنذاك جورج آتشيسون، وتولي الأخير عقد لقاءات مع كونوي شرح له فيه توقعات الولايات المتحدة بخصوص التعديلات الدستورية المطلوبة، وهو ما دفع القيادة العليا لقوات التحالف إلى الإنكار في الأول من تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٥ أن الجنرال ماك آرثر قد كلف كونوي بمراجعة الدستور الياباني(٦١). ثم صدر بيان مفصل عن القيادة العليا في اليوم التالي أشار إلى أن لجنة كونوي بدأت عملها في وقت كان يتولى فيه كونوي منصب نائب رئيس الحكومة، ومن ثم فإنه كان يمثل حكومة هيجاشيكوني بالأساس، وأنه باستقالة الأخيرة لم تعد لجنة كونوي تتمتع بأي وضع رسمي(٦٢). في ضوء هذه العوامل، استبعد ماك آرثر مبكرا التعاون مع لجنة كونوي. والأمر ذاته بالنسبة للتيار المحافظ الذي مثلته حكومة شيديهارا، الذي ولد معظم أنصاره في مرحلة الميجي. وينطبق ذلك على كونوي أيضاً(٦٣)، ومن ثم فقد نشأت هذه المجموعة على قدسية هذا الدستور، الأمر الذي جعل من الصعب توقع قيامهم بنقلة دستورية حقيقية بعيداً من الدستور القائم.

إضافةً إلى هاتين المبادرتين الرسميتين، كانت هناك مجموعة من المبادرات الخاصة من جانب بعض الأحزاب السياسية والمؤسسات الأهلية بالإضافة إلى المبادرات الفردية (وصلت إلى ١٢ مبادرة خلال الفترة من نهاية سنة ١٩٤٥ حتى مارس ١٩٤٦). وكانت الملاحظة الأساسية على هذه المبادرات أنها أثبتت درجة ملحوظة من قبول، وتعاون الشعب الياباني مع مسألة المراجعة الدستورية، وأن بعضها اتَّخذ خطوات أكثر تقدما من المبادرات الحكومية الرسمية، سواء في ما يتعلق بالإمبراطور، أو بالحريات العامة، وأثبتت ميلاً واضحاً إلى إحداث قطيعة مع دستور الميجي. فقد عكست هذه المبادرات وجود توافق على مسألة تجريد الإمبراطور من صلاحياته السياسية، إذ اقترح بعضها إلغاء هذه المؤسسة، وتوسيع هامش الحريات الأساسية وإزالة القيود المفروضة

---

(٦١) Theodore H. McNelly, «Induced Revolution: The Policy and Process of Constitutional Reform in Occupied Japan,» in: Ward and Yoshikazu, eds., *Democratizing Japan: The Allied Occupation*, pp. 77-78.

لكن هذا لا يعني بالضرورة توتر العلاقة بين ماك آرثر وممثل وزارة الخارجية الأمريكية في طوكيو أو بين الفريقين العسكري والدبلوماسي هناك، ففي خطاب لاتشيسون إلى الرئيس الأمريكي ترومان في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٥، تحدث آتشيسون عن عاملين رئيسين وراء نجاح السياسات الأمريكية في اليابان، كان الأول منهما هو «تصرف الجنرال ماك آرثر بحذر وضبط النفس، والحكمة، وبعد النظر» وفق تعبيرات آتشيسون في الخطاب. وجدير بالذكر أن هذا الخطاب قد جاء قبل يومين فقط من خطاب له أيضاً إلى وزير الخارجية في ٧ تشرين الثاني/نوفمبر انتقد فيه أحد مواقف ماك آرثر فيما يتعلق بمسألة المراجعة الدستورية، الأمر الذي يعني أن العلاقة لم تكن علاقة صراع بقدر ما كانت علاقة تقدير للجنرال ماك آرثر دون أن ينفي ذلك تحفظ وزارة الخارجية عن بعض مواقف ماك آرثر.

للاطلاع على نص خطاب آتشيسون إلى الرئيس ترومان في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٥، انظر: «Letter from George Atcheson, Jr. to the President dated November 5, 1945,» National Diet Library, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/037/037tx.html>, (Printed on 3 March 2011).

وللاطلاع على صورة من الخطاب الأصلي، انظر: <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/037/037_001r.html>, (Printed on 3 March 2011).

(٦٢) Shoichi, *The Birth of Japan's Postwar Constitution*, p. 16.

(٦٣) وُلِدَت هذه المجموعة في سبعينيات القرن التاسع عشر، وقبل سنوات قليلة من وضع دستور الميجي، وبالتالي فقد نشأت حياتها حتى بدء الاحتلال في ظل هذا الدستور فقط. فقد ولد شيديهارا كيجورو في أيلول/سبتمبر ١٨٧٢، وولد ماتسوموتو جوجي في سنة ١٨٧٧، بينما ولد يوشيدا شيجيرو في أيلول/سبتمبر سنة ١٨٧٨.

على هذه الحريات، كما كانت أكثر وضوحا في استخدام مفاهيم مثل «الشعب مصدر السيادة» وإنكار مبدأ سيادة الإمبراطور، واستخدامها مفهوم «الشعب» للإشارة إلى اليابانيين بدلا من مفهوم «الأتباع» (Subjects) الذي استخدمه دستور الميجي. وجاءت هذه المبادرات متوافقة مع استطلاع الرأي العام الذي أجري بعد انتهاء عمل لجنة ماتسوموتو، والذي عبر فيه ١٦ بالمئة فقط عن رغبتهم في الاحتفاظ بوضع الإمبراطور من دون تغيير. كما توافقت هذه المبادرات أيضاً مع ردود الفعل التي نشأت عقب الإعلان عن توصيات لجنة ماتسوموتو، وبخاصة من جانب الإعلام الذي انتقد هذه التوصيات بشدة ووصفها بعدم قدرتها على الاستجابة للاتجاهات العامة السائدة حول مسألة المراجعة الدستورية(٦٤). وقد كان لهذه المبادرات دلالاتها المهمة بالنسبة إلى ماك آرثر في ما يتعلق بوجود توافق كبير حول أهمية تجريد الإمبراطور من صلاحياته السياسية وتوسيع هامش الحريات العامة، وبخاصة أن هذه المبادرات جاءت من مختلف التيارات السياسية الليبرالية واليسارية.

(٢) **استبعاد المبادرات اليابانية وكتابة الدستور بوساطة الاحتلال:** في ضوء صعوبة الاعتماد على التيار الليبرالي المحافظ الحاكم قرر ماك آرثر في الأول من شباط/فبراير ١٩٤٦ أن يقوم «قسم الحكومة» في القيادة العليا لقوات الاحتلال بكتابة الدستور مباشرة. وبعد دراسة لمختلف الوثائق بدءاً من إعلان بوتسدام، ووثيقة الاستسلام، وغيرها من الوثائق المنظمة للاحتلال، انتهى فريق ماك آرثر إلى أن هذه الوثائق لا تتضمن من الناحية الرسمية ما يمنع سلطات الاحتلال من القيام بهذه المهمة، وهو ما دفعه بالفعل إلى تكليف «قسم الحكومة» في الرابع من فبراير إعداد مسودة الدستور الجديد خلال أسبوع واحد فقط، أي قبل الثاني عشر من شباط/فبراير. وقد حدد ماك آرثر للفريق المسؤول عن كتابة الدستور ثلاثة مبادئ أساسية، الأول خاص بالإمبراطور، وأكد الأخذ بنظام الملكية الدستورية، بما يتضمنه ذلك من التزام الإمبراطور في ممارسته لواجباته وسلطاته بالدستور، ومسؤوليته أمام الشعب. المبدأ الثاني خاص بالسلمية المطلقة لليابان، حيث أكد ضرورة حرمان اليابان من الحق في اللجوء إلى الحرب كحق من حقوق السيادة، والامتناع عن اللجوء إلى الحرب كوسيلة من وسائل تسوية المنازعات الخارجية، إضافةً إلى حرمان اليابان من الحق في امتلاك

---

(٦٤) لمزيد من المعلومات حول هذه المبادرات، انظر: Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, pp. 355-360.

على سبيل المثال، وصفت صحيفة مينيشي (*Mainichi*) التي نشرت مسوّدة لجنة ماتسومتو، في ٢ شباط/فبراير (اليوم التالي مباشرة لنشر المسودة) بأن التعديلات التي قامت بها اللجنة تتّسم بالطابع المحافظ الذي سعى إلى الحفاظ على الوضع القائم، وأن اللجنة عرفت دورها بشكل ضيق جداً بحيث لا يتجاوز مجرّد إدخال بعض التعديلات الشكلية المحدودة على دستور الميجي، وأن هذه التعديلات تخلو من أي رؤية سياسية حقيقية لمستقبل اليابان في مرحلة تحتاج فيها إلى إعادة هيكلة كاملة لنظامها السياسي. وأشارت الجريدة صراحة إلى أن عملية المراجعة المطلوبة ليست مجرد عملية قانونية فقط ولكنها أيضاً عملية سياسية يجب أن تنطلق من رؤية وفهم واضح للمرحلة الثورية التي تمر بها اليابان. للاطلاع على النص الإنكليزي لتعليق الجريدة على مسودة ماتسوموتو، انظر: Tanaka Hideo, «The Conflict between Two Legal Traditions in Making the Constitution of Japan,» in: Ward and Yoshikazu, eds., *Democratizing Japan: The Allied Occupation*, p. 120.

جيش أو أسطول بحري أو قوات جوية. وأخيرا، تمثل المبدأ الثالث في إلغاء نظام الإقطاع وإلغاء نظام النبلاء باستثناء أسرة الإمبراطور فقط.

انتهت المجموعة المكلفة إعداد مسودة الدستور من كتابة هذه المسودة في العاشر من شباط/فبراير، وأقرّها ماك آرثر بعد إدخال تعديل واحد فقط عليها، في الثاني عشر من شباط/فبراير ١٩٤٦. والجدير بالذكر أن الجنرال ماك آرثر قرر البدء بكتابة الدستور حتى قبل انتهاء لجنة ماتسوموتو من عملها، والتي قامت بتسليم مقترحاتها للتعديلات الدستورية للقيادة العليا للتحالف في ٨ شباط/فبراير ١٩٤٦ أي بعد أربعة أيام من تكليف ماك آرثر لقسم الحكومة بكتابة مسودة الدستور. وجاءت التعديلات المقترحة من جانب اللجنة لتؤكد صدق توقعات ماك آرثر حول عدم المراهنة على الحكومة اليابانية في هذا المجال. بل إن أياً من القيادة العامة للتحالف، أو قسم الحكومة، لم يتعامل مع مقترحات ماتسوموتو باعتبارها مشروعاً رسمياً للحكومة اليابانية، فقد وصفتها القيادة العامة بأنها «مشروع غير رسمي من الجانب الياباني»، حيث تم تجاهل الإشارة إلى الحكومة اليابانية[٦٥]. وهكذا، فقد انتهى مصير لجنة ماتسوموتو بالطريقة ذاتها التي آلت إليها لجنة كونوي، وهي نزع الصفة الرسمية عن أي منهما.

تعد خطوة ماك آرثر كتابة الدستور من الخطوات المثيرة للجدل والتساؤل، وذلك في ضوء عاملين، الأول ما جاء من إشارات متكررة في الوثائق المنظمة لمهمة ماك آرثر في اليابان، وعلى رأسها الالتزام بمبدأ «الإرادة الحرة للشعب الياباني»، فعلى الرغم من أن أياً من هذه الوثائق لم يتحدث صراحة عن مسألة المراجعة الدستورية ـ الشاملة أو الجزئية ـ ورغم أن الإشارة إلى هذا المبدأ قد ارتبطت بالأساس بتشكيل الحكومة اليابانية، إلا أن الصياغة الواردة في وثيقة «السياسة الأمريكية الأولية تجاه اليابان بعد الاستسلام» تختلف جوهرياً عن الصياغة الواردة في إعلان بوتسدام. فالصيغة الواردة في الفقرة (١٢) من إعلان بوتسدام تتحدث عن التزام قوات الاحتلال بالانسحاب من اليابان في حالة اكتمال الأهداف المحددة، بالإضافة إلى «تأسيس حكومة يابانية ذات توجهات سلمية ومسؤولة، وفقاً للإرادة الحرة للشعب الياباني»[٦٦]، ولكن تفسيراً دقيقاً للصيغة الواردة في الفقرة «ب» (b) من القسم الثاني من وثيقة «السياسة الأمريكية الأولية تجاه اليابان بعد الاستسلام»، والذي يتحدث عن الأهداف النهائية للولايات المتحدة في اليابان والتي يجب أن تقوم عليها السياسة الأمريكية خلال هذه المرحلة، والتي يقع ضمنها بالتأكيد ما عرف بالموجة الأولى من الإصلاحات، تتعلق صراحة بشروط المراجعة الدستورية وضرورة التزام هذه المراجعة بالإرادة الحرة للشعب الياباني. فقد تضمن هذا الهدف ـ وفق ما جاء في هذه الفقرة ـ «إقامة حكومة سلمية مسؤولة، تحترم حقوق الدول الأخرى، وتدعم أهداف الولايات المتحدة، وبما تعكسه مبادئ وقيم ميثاق الأمم المتحدة. الولايات المتحدة ترغب أن تلتزم هذه الحكومة بشكل وثيق بمبادئ الحكم

---

(٦٥) المصدر نفسه، ص ٩٨.
(٦٦) «Potsdam Declaration,» Birth of the Constitution of Japan.

الديمقراطي، ولكن ليس من مسؤولية قوات التحالف فرض أي شكل من الحكومة على اليابان لا تدعمه الإرادة الحرة للشعب الياباني»[(٦٧)].

ولمّا كان شكل الحكومة مسألة تتحدد وفق الدستور، فقد كان من اللازم على ماك آرثر الالتزام بالإرادة الحرة للشعب الياباني في كتابة هذا الدستور، وهو ما لم يحدث من الناحية العملية. وعلى الرغم من أنه قد تم التنسيق مع الحكومة بشأن النسخة المكتوبة، ومناقشتها وإقرارها داخل البرلمان، في محاولة لـ «يبننة» الدستور (Japanizing the constitution) إلا أن حتى هذه العملية قد شابها بعض القصور.

أيضاً لا يمكن القول إنَّ الوثائق الأمريكية المنظمة لإدارة الاحتلال قد تجاهلت تماماً عملية المراجعة الدستورية، إذ قد يصدق ذلك ـ إلى حد ما ـ على الوثائق الصادرة عن وزارة الخارجية أو SWNCC خلال الشهور الأولى من بدء الاحتلال (حتى نهاية سنة ١٩٤٥)، فقد بدأت واشنطن بإعطاء أهمية متزايدة لهذه المسألة بعد الرسائل التي وصلت إلى وزارة الخارجية الأمريكية من ممثلها في طوكيو، جورج آتشسون، السابق الإشارة إليها. وقد تجسد هذا الاهتمام في رسالة وزارة الخارجية إلى آتشسون في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ والتي أرسلت نسخة منها إلى الجنرال ماك آرثر، تلا ذلك تقريرا SWNCC في ١٣ كانون الأول/ديسمبر، واللذان مثّلا النسخة الأولية من تقرير SWNCC-228 الذي تناول مسألة المراجعة الدستورية بشكل تفصيلي، ثم صدور الوثيقة الرسمية SWNCC-228 بشكل رسمي في ٧ كانون الثاني/يناير ١٩٤٦ والذي أرسل إلى ماك آرثر في ١١ كانون الثاني/يناير، أي قبل نحو ثلاثة أسابيع من تكليف ماك آرثر فريقه بكتابة مسودة الدستور، فضلاً عن تأكيد الوثيقة صراحة أهمية أن تتم عملية المراجعة تلك استناداً إلى مبادرات يابانية كضمانة رئيسة لنجاح عملية الدمقرطة، ووضعت ترتيباً معيناً لتدخل القيادة العامة في حالة عدم كفاية المبادرات اليابانية[(٦٨)].

ووفق بعض الكتابات، فإن ماك آرثر لم يكن لديه نية كتابة الدستور، ولكن تزامن مجموعة من الظروف والعوامل الموضوعية خلال الفترة السابقة على اتخاذ قرار كتابة الدستور هي التي دفعت به إلى اتخاذ هذا القرار. ومن ثم، يمكن القول إن نجاح الحكومة اليابانية في تقديم مسودة تعكس فهماً يابانياً لروح إعلان بوتسدام وأهداف دول التحالف تجاه اليابان وتصورها ليابان ما بعد الحرب، إضافةً إلى فهم طبيعة الديمقراطيات الغربية، كان من الممكن أن يقطع الطريق على كتابة الدستور

---

(٦٧) انظر النصّ الأصلي للوثيقة على الموقع الإلكتروني لمكتبة الدايت الياباني: «U.S. Initial Post-Surrender Policy for Japan- (SWNCC150/4/A),» National Diet Library Website, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/022_2/022_2tx.html>, or <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/022_2/022_2_001r.html>, (printed on 16 February 2011).

(٦٨) «Reform of The Japanese Governmental System,» State War Navy Coordinating Committee, SWNCC-228 (7 January 1946), <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/03/059/059tx.html>, (accessed on 3 March 2011), or: <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/03/059/059_001r.html>.

بواسطة سلطات الاحتلال[69]؛ فحتى الأول من شهر شباط/فبراير ١٩٤٦ كانت الأولوية الأولى لسلطات الاحتلال هي قيام اليابانيين ذاتهم بعملية المراجعة الدستورية. ولم يحدث التحول إلا عندما وصل ماك آرثر إلى قناعة بصعوبة المراهنة على الجانب الياباني في القيام بهذه المهمة، ومن ثم كان عليه الموازنة بين كتابة الدستور بالكامل أو ترك هذه المهمة لدول الحلفاء من خلال لجنة الشرق الأقصى. ونشير في ما يلي إلى عاملين أساسيين دفعا بماك آرثر إلى اتخاذ هذا القرار.

العامل الأول تعلق بما كشفت عنه الخبرة العملية من صعوبة الاعتماد على الحكومة اليابانية في كتابة مشروع الدستور، وذلك على خلفية ما كشفت عنه تجربة لجنتي كونوي وماتسوموتو من وجود فجوة كبيرة بين رؤية ماك آرثر من ناحية، ورؤية التيار الليبرالي المحافظ في السلطة من ناحية أخرى. وقد رجعت هذه الفجوة إلى عدم فهم الحكومة اليابانية روح إعلان بوتسدام. فرغم أن الإعلان لم يتحدث حرفياً وبشكل مباشر عن التعديل الدستوري أو التزام الحكومة اليابانية بتعديل الدستور القائم أو تغييره، إلا أن تحقيق الأهداف الأساسية ـ ذات الصلة بعملية الدمقرطة ـ الواردة في الإعلان كانت تقتضي إجراء تعديلات جوهرية على الدستور وتغيير طبيعة النظام السياسي الياباني، والعلاقات القائمة بين السلطات والمؤسسات السياسية، وإدخال تغييرات جوهرية على الوضع الدستوري لهذه المؤسسات (خصوصاً مؤسستي الإمبراطور والبرلمان). فقد نص الإعلان في مادته العاشرة على قيام الحكومة اليابانية بإلغاء كل القيود التي تحول دون إحياء وتقوية التوجهات الديمقراطية لدى الشعب الياباني، وتأسيس حريات الحديث، والدين، والتفكير، واحترام حقوق الإنسان الأساسية. كما نصت المادة الحادية عشرة من الإعلان على تأسيس «حكومة مسؤولة ذات توجهات سلمية وفقاً للإرادة الحرة للشعب الياباني». وهكذا، فقد أشار الإعلان إلى نقطتين

---

(٦٩) من بين الكتابات التي تؤيد وجهة النظر تلك، دراسة تاناكا هيديو (Tanaka Hideo) حول عملية كتابة الدستور الياباني، ويستند في دعم وجهة النظر هذه إلى الحوار الذي تم بين شارلز ل. كاديز (Charles L. Kades)، نائب رئيس قسم الحكومة بالقيادة العامة، وعضو «اللجنة الاستشارية للشرق الأقصى»، توماس كونفيسور (Thomas Confesor) في ١٧ كانون الثاني/يناير ١٩٤٦، عندما سأل الأخير كاديز حول ما إذا كانت القيادة العامة تفكر في مسألة التعديلات الدستورية، حيث أجاب كاديز: «لا. إن قسم الحكومة يفهم أن هذه مشكلة واسعة النطاق، تتعلق بالتغييرات الأساسية في الهيكل الدستوري الياباني والتي تعد ضمن اختصاص لجنتكم (يقصد اللجنة الاستشارية للشرق الأقصى)». انظر: Hideo, «The Conflict between Two Legal Traditions in Making the Constitution of Japan,» p. 108.

ومع أهمية هذا الحوار إلا أنه لا يمثل المؤشر الأفضل للقول إن القيادة العامة لم يكن لديها النية لكتابة الدستور بشكل كامل، لأكثر من سبب. الأول أن السؤال الذي طرحه مسؤول لجنة الشرق الأقصى على كاديز لم يكن يتعلق بنيّة قيام القيادة العامة بكتابة الدستور بشكل كامل ولكنه كان يسأل عن اضطلاع القيادة العامة بملف التعديلات الدستورية، ومن ثم فإن النفي الذي قدّمه كاديز هنا يتعلّق باضطلاع القيادة العامة بهذه المسألة ولا يجب سحبها إلى مسألة كتابة الدستور بالكامل. ومع ذلك، وهو سبب ثانٍ، فقد انطوت إجابة كاديز على مغالطات كبيرة في هذا المجال. ففي الوقت الذي نفى فيه اضطلاع القيادة العامة بمسألة التعديلات الدستورية، كانت القيادة العامة بالفعل بدأت إدارة هذا الملف، وهو ما عكسته تكليفات ماك آرثر لكونوي، ثم لحكومة شيديهارا بهذا الموضوع، فضلاً عن استقبال القيادة العامة للعديد من المبادرات الفردية والخاصة في هذا المجال، والتقارير التي قدّمتها القيادة العامة للجنرال ماك آرثر حول المبادرات اليابانية في ٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٥، ثم ١١ كانون الثاني/يناير ١٩٤٦. ومن ثم فإن النفي الذي قدمه كاديز هنا لم يكن دقيقاً، وكان الهدف منه فقط هو عدم تأليب اللجنة، ومن ثم دول التحالف، ضدّ القيادة العامة.

أساسيتين، هما توسيع الحريات (الفكر، والاعتقاد، والحديث، ووضع الضمانات الأساسية لاحترام حقوق الإنسان)، وبناء حكومة وفقاً للإرادة الحرة للشعب الياباني.

وقد ذهب ماتسوموتو إلى أن هذين الهدفين لا يتطلبان بالضرورة تغيير الدستور أو حتى إجراء تعديلات دستورية هيكلية، وأنه يمكن تحقيقهما من خلال الدستور القائم. وبشكل عام، فقد تجاهلت اللجنة عدداً من المشكلات الهيكلية الأساسية في دستور الميجي. فرغم التعديل الذي أدخلته اللجنة على نص المادة الثالثة المشار إليه سابقاً، إلا أنها أغفلت مشكلة جوهرية أساسية وهي الوضع الدستوري للإمبراطور؛ فبالتوازي مع الدستور ظل «القانون الإمبراطوري» (The Imperial House Law) (والذي يحدد وراثة العرش، وغيرها من المسائل المتعلقة بالأسرة الإمبراطورية) يتمتع بالقوّة نفسها التي يتمتع بها الدستور، ولا يخضع هذا القانون لسلطة البرلمان. ورغم طرح القانون للنقاش داخل لجنة ماتسوموتو إلا أنها انتهت إلى عدم وجود ضرورة لإلغاء القانون أو دمجه في الدستور[٧٠]. وحتى في المسائل التي نص عليها إعلان بوتسدام بشكل صريح لم ترقَ التعديلات المقترحة من جانب اللجنة إلى مستوى طموح بوتسدام، والمثال الأبرز هو مسألة الحريات العامة وحقوق الإنسان، ولم تدخل المسودة تعديلات جوهرية على واحد من أوجه القصور الأساسية في دستور الميجي وهو إطلاق سلطة الدايت في تقييد هذه الحريات من خلال حقه في إصدار التشريعات والقوانين المقيدة لهذه الحريات.

ولا يُعزى عدم فهم النخبة اليابانية، وأعضاء لجنتي كونوي وماتسوموتو، روح إعلان بوتسدام إلى وجود اتجاهات عدائية بالضرورة تجاه سلطات الاحتلال أو ما جاء في إعلان بوتسدام، بقدر ما يُعزى إلى تركيبة وتوجهات النخبة اليابانية في تلك الفترة، بما في ذلك أعضاء هاتين اللجنتين. فقد كانت هذه التوجهات امتداداً للمدرسة القانونية اليابانية في تلك الفترة والتي تشكلت أوائل فترة الميجي مع بداية انفتاح النخبة اليابانية على المدارس القانونية الغربية، وبخاصة المدارس البريطانية والفرنسية والألمانية، بهدف تسهيل عملية التحديث. إلا أن عملية الانفتاح تلك اتسمت بعدد من السمات التي ظلت لصيقة بالمدرسة القانونية اليابانية حتى بعد نهاية الحرب العالمية الثانية. كان من أولى أبرز هذه السمات الاهتمام بالنقل عن هذه المدارس الغربية ـ وبخاصة في منتصف فترة الميجي ـ بدون الاهتمام بالبيئات والهياكل الاجتماعية التي نشأت وتطورت فيها هذه المدارس وقوانينها، ومن ثم فقد اتسم النقل عن هذه المدارس بالسطحية والشكلانية. السمة الثانية أن المدرسة اليابانية كانت أكثر تأثراً بالمدرسة القانونية الألمانية في تلك الفترة والتي أولت الاهتمام الأكبر بما يمكن وصفه بالمفاهيم السياسية الكلية مثل «هيكل الدولة» (State Structure)، «الكيان الوطني» (National Polity)، «النظام السياسي»، و«هيكل الحكومة»، والتي أهملت في المقابل مفاهيم مثل «حقوق الإنسان»، و«الحقوق الفردية»، و«الحريات العامة»، وهو ما انعكس في دستور

(٧٠) المصدر نفسه، ص ١١٧ ـ ١١٨.

الميجي[٧١]. ويفسر ذلك عدم اهتمام لجنتي كونوي وماتسوموتو بهذه الحقوق، والإصرار على معالجتها من خلال صلاحيات المؤسسة التشريعية من دون الارتقاء بها إلى المستوى الدستوري، أو إفراد المساحة اللازمة لها ـ من وجهة نظر سلطات الاحتلال ـ ضمن التعديلات الدستورية التي تضمنتها مسودتا اللجنتين[٧٢].

وعلى العكس، قامت الرؤية الأمريكية على أن الأهداف الواردة في إعلان بوتسدام، رغم عدم إشارتها إلى مسألة التعديل الدستوري بشكل صريح، إلا أنه يجب فهمها في إطار ملاحظتين أساسيتين، الأولى طبيعة الثقافة السياسية الأمريكية التي تولي الاهتمام الأكبر بقضايا حقوق الإنسان والحقوق الفردية والتي تمثل الفلسفة المركزية للنظام الديمقراطي. الملاحظة الثانية أن طبيعة النظام السياسي الياباني القائم آنذاك والفلسفة الأساسية التي حكمت دستور ميجي، قامت على تطبيق مشوَّه للنموذج البريطاني للديمقراطية البرلمانية، ومن ثم فإن العدول عن هذا النظام وبناء نظام ديمقراطي يعبر عن الإرادة الحرة للشعب الياباني، كان يقتضي إدخال تغييرات جوهرية على دستور الميجي والفلسفة السياسية التي استند إليها هذا الدستور. هاتان المسألتان لم تدركهما النخبة اليابانية الحاكمة آنذاك، نتيجة عوامل تتعلق بالمدرسة القانونية اليابانية السائدة حتى ذلك التاريخ.

العامل الثاني تعلق بقرب بدء عمل «لجنة الشرق الأقصى». وكان مسؤولون من اللجنة قد عقدوا اجتماعاً مع الجنرال ماك آرثر في الأول من شباط/فبراير، سألوه خلالها عمّا وصلت إليه قضية المراجعة الدستورية، التي كانت قد أصبحت قضية عامة في اليابان منذ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥، وأفادوه بأن صلاحياته في ما يتعلق بهذا الملف ستظل سارية لحين بدء اللجنة عملها بشكل رسمي. وقد تخوف ماك آرثر، ليس من تدخل اللجنة في إدارة هذا الملف، وهي مسألة كانت مستبعدة في ضوء الصلاحيات المحدودة للجنة، ولكنه تخوف من أن يؤدي الخلاف داخل اللجنة أو بين اللجنة وماك آرثر حول مستقبل الإمبراطور، إلى دعم الاتجاه المعارض لبقاء مؤسسة الإمبراطور. ولذلك رأى إغلاق هذا الملف قبل استئناف اللجنة عملها، وبخاصة أن اتفاق موسكو في ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٥ (بين وزراء خارجية كل من الولايات المتحدة، والاتحاد السوفياتي،

---

(٧١) المصدر نفسه، ص ١١٣ ـ ١١٤.

(٧٢) ما يؤكد هذا الفهم هو ما جاء في المذكرة التوضيحية التي أرفقها ماتسوموتو مع مسوّدة التعديلات الدستورية التي قدمها للقيادة العامة، والتي جاء فيها بخصوص هذه المسألة: «رغم الأحكام الواردة في الدستور الحالي والتي وفرت ضمانات معقولة لحريات التعبير، والدين، والتفكير، وحقوق الإنسان الأساسية للشعب الياباني، إلا أنه من الناحية التطبيقية فإن هذه الحقوق لم يتم احترامها بشكل كامل، وفي بعض الحالات تم انتهاكها بشكل واسع. لقد حدث هذا لأن الدستور تم وضعه في عهد حكومة غير ديمقراطية، ولأن القوانين انتهكت بشكل صارخ. إن مسودة المراجعات الدستورية تطمح، كما تم توضيحه مسبقاً، إلى تأسيس حكومة ديمقراطية ومؤسسة تشريعية ذات سلطات أوسع. ولذلك، وعلى العكس تماماً من الماضي، فإن حريات وحقوق إنسان الشعب الياباني سوف تحترم عن طريق التشريع والتطبيق العادل لهذه القوانين».

وهكذا، يلاحظ أن ماتسوموتو رأى أن المشكلة ليست في الدستور، ولكنها تتعلق بتطبيق الحكومة لما جاء في الدستور وما جاء في القوانين ذات الصلة. وأن المدخل لحماية هذه الحريات وحقوق الإنسان هو تقوية سلطات البرلمان.

الفقرة السابقة من ترجمة الباحث. للاطلاع على النص الأصلي، انظر: المصدر نفسه، ص ١١٧.

والمملكة المتحدة) قد نص على الامتناع عن القيام بأي عمل انفرادي من جانب الولايات المتحدة في مجال الإصلاح الدستوري في اليابان. كما أعطى الاتفاق لجنة الشرق الأقصى (التي تتضمن مشاركة الاتحاد السوفياتي أيضاً) حق الاعتراض على السياسات الأمريكية في هذا المجال، وهو ما كان يعني إرباك هذه العملية في حالة دخول اللجنة على الخط. وكان من شأن ذلك إجهاض كل الخطط والدراسات التي تم إعدادها قبل بدء الاحتلال، والتي أجريت من جانب مؤسسات صنع القرار الأمريكية فقط(٧٣).

وقد استطاع ماك آرثر استغلال وتفسير الوثائق الأمريكية المنظمة لعملية المراجعة الدستورية، فإضافةً إلى التجاهل النسبي للوثائق الرسمية لتلك العملية ـ سواء من حيث أهميتها من عدمه، أو من حيث حدود هذه المراجعة، وذلك رغم الاهتمام الذي حظيت به المسألة خلال فترة الإعداد للاحتلال ـ يلاحظ أن الوثيقة الأهم ذات الصلة بمسألة المراجعة الدستورية، وهي وثيقة «لجنة التنسيق بين الخارجية والحرب والبحرية ـ ٢٢٨» ، أنها رغم تأكيدها أهمية أن تتم الإصلاحات الدستورية بمبادرة من الحكومة اليابانية، إلا أنه يلاحظ أن «هيئة الأركان المشتركة» لم تعطِ هذه الوثيقة صفة «الأمر الملزم» (Directive)، ولكنها أُرسلت لماك آرثر تحت صفة «للعلم» (For Information)، ومن ثم فإن تطبيقها خضع في التحليل الأخير لرؤية وتفسير ماك آرثر. ومن وجهة نظر ماك آرثر، فإنه لم ينحرف كثيراً عمّا جاء في الوثيقة. فقد أوصت الوثيقة بأن تتم التعديلات الدستورية بموجب مبادرة من الحكومة اليابانية، وأن يتم تطبيقها أيضاً بوساطة الحكومة اليابانية، وأنه في حالة عدم توافر هذه المبادرة يجب أن تقوم القيادة العليا «بتوضيح» الإصلاحات (Should Indicate the Reforms) التي يجب على الحكومة اليابانية أخذها في الاعتبار عند إجراء هذه المراجعة. أما البديل الأخير، في حالة عدم استجابة الحكومة اليابانية لهذه التوضيحات، فيجب على القيادة العليا في هذه الحالة إصدار «تعليمات رسمية» (Formal Instruction) للحكومة اليابانية تتضمن بالتفصيل الإصلاحات الدستورية التي يجب إجراؤها(٧٤).

ويلاحظ هنا أنه رغم أن ترتيب الوثيقة للبدائل السابقة لم يصل إلى حد السماح لإدارة الاحتلال بكتابة الدستور بشكل كامل، إلا أن ماك آرثر رأى أيضاً أنه لم يخرج عن نطاق هذه البدائل في ضوء فشل المبادرات الحكومية اليابانية في تقديم مسودة يمكن قبولها من جانب سلطات الاحتلال، وذهب إلى أن المسودة التي وضعها فريق «قسم الحكومة» لم تخرج عن كونها «نموذجاً» للدستور تمت مناقشته مع الحكومة اليابانية ثم داخل الدايت وصولاً إلى النسخة الأخيرة.

---

(٧٣) Ward, «Presurrender Planning: Treatment of the Emperor and Constitutional Change,» p. 33.

(٧٤) «Reform of The Japanese Governmental System,» State War Navy Coordinating Committee, SWNCC-228, USA (7 January 1946).

للاطلاع على نصّ الوثيقة، انظر: «Reform of The Japanese Governmental System».

وللاطلاع على صورة من النسخة الأصلية، انظر: <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/03/059/059_001r.html>.

وهكذا، فقد تصرف ماك آرثر بدرجة كبيرة من الاستقلالية، سواء في مواجهة الحكومة اليابانية والمبادرات المحلية لكتابة الدستور، أو أجهزة صنع القرار الأمريكية وعلى رأسها وزارة الخارجية.

المؤشر الأول ما رصده ممثل وزارة الخارجية الأمريكية في طوكيو آنذاك جورج آتشسون، من تجاهل ماك آرثر التواصل مع الحكومة اليابانية، بما في ذلك لجنة ماتسوموتو. فقد لاحظ آتشسون رفض ماك آرثر إحاطة اللجان الحكومية اليابانية المعنية بمراجعة الدستور بالخطوط العامة للتعديلات المتوقعة من الجانب الياباني. وقد استمر ماك آرثر على هذا الموقف حتى بعد خطاب وزارة الخارجية المرسل إليهما، هو وآتشسون في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر والذي تضمن بعض الخطوط العامة حول التعديلات الدستورية المتوقعة، ثم تقريري اللجنة الفرعية للشرق الأقصى التابعة للجنة «التنسيق بين الخارجية والحرب والبحرية» اللذين أرسلا إليه في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٥، وهما التقريران اللذان مثّلا ـ كما سبق القول ـ النسخة الأولية غير الرسمية من تقرير SWNCC-228 الصادرة في ٧ كانون الثاني/يناير ١٩٤٦ والذي يعد الوثيقة الرسمية الأساسية حول عملية المراجعة الدستورية. ومن ثم، فإن ماك آرثر كان على علم بالخطوط الأمريكية العامة للتعديلات الدستورية قبل قراره تكليف «فريق الحكومة» بكتابة مسودة الدستور بأكثر من شهر ونصف، ولكنه رفض إحاطة الجانب الياباني بهذه الخطوط للاسترشاد بها في عملية مراجعة الدستور، وذلك رغم مطالبة آتشسون له بذلك صراحة، الأمر الذي دفع بآتشسون إلى إرسال خطاب إلى وزير الخارجية في ٧ تشرين الثاني/نوفمبر، ليحيطهما بموقف ماك آرثر[٧٥].

المؤشر الثاني، هو تبني «قسم الحكومة» المكلف بكتابة الدستور مواقف بعيدة نسبياً عما جاء في وثيقة SWNCC-228. فعلى الرغم من خروج «مسودة الدستور» متوافقة مع العديد من المبادئ والإرشادات التي تضمنتها الوثيقة، ورغم أن الوثيقة شكلت أحد المراجع الأساسية التي استند إليها الفريق المكلف بكتابة الدستور، إلا أنه تبنى موقفاً مختلفاً عما جاء في الوثيقة في ما يتصل بالنقطتين الأساسيتين الآتيتين:

الأولى، تتعلق بنص المادة التاسعة من مسودة الدستور، فقد أخذ فريق كتابة الدستور موقفاً أكثر تقدماً وأكثر تشدداً مما جاء في الوثيقة. إذ اكتفت المادة العاشرة من الملحق (ب) بالوثيقة بتأكيد ضمان تبعية ما أسمته «الخدمات العسكرية» للحكومة المدنية من خلال إلزام رؤساء الحكومات اليابانية بإسناد جميع المناصب الوزارية إلى المدنيين، بشكل يُفهم منه ضمناً إمكان السماح لليابان بامتلاك جيش في المستقبل تحت مسمى مختلف[٧٦]. ولكن مسودة الدستور، واستناداً إلى تعليمات ماك آرثر الواضحة في هذا الشأن، نصت بشكل صريح على حرمان اليابان من الحق في

---

(٧٥) لمزيد من التفاصيل حول هذا الخلاف، انظر: Ward, Ibid., pp. 27-31.

وللاطلاع على صورة الخطاب، انظر: «Letter from George Atcheson, Jr. to Dean Acheson, Under Secretary of State dated November 7, 1945,» National Diet Library, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/038/038_001r.html>, (Printed on 3 March 2011).

(٧٦) «Reform of The Japanese Governmental System».

امتلاك جيش أو قوات بحرية، أو قوات جوية، أو غيرها من إمكانات الحرب، بل وحرمانها أيضاً الحق في اللجوء إلى الحرب كحق من حقوق السيادة للدفاع عن الأمن الوطني. وقد حرص ماك آرثر على تضمين هذا الحظر الشامل في الدستور وليس في القوانين العادية، بحيث يكتسب وضعاً دستورياً لا يمكن التلاعب فيه مستقبلاً.

النقطة الثانية، تتعلق بالموقف من الإمبراطور؛ فقد أبقت الوثيقة على بديلَي إلغاء المؤسسة أو الإبقاء عليها مع إصلاحها، حيث أوصت بعدد من التعديلات الدستورية التي يجب الأخذ بها في حالة الأخذ ببديل الاحتفاظ بالمؤسسة. ولكن يلاحظ على الوثيقة أنها أكدت، أولاً، أن قرار الإبقاء على المؤسسة أو إلغائها هو قرار الشعب الياباني بالأساس. كما يلاحظ، ثانياً، أن صياغة الوثيقة مالت إلى تفضيل بديل الإلغاء[77]. وفي المقابل، كان موقف ماك آرثر حاسماً في الإبقاء على مؤسسة الإمبراطور، وهو ما كان واضحاً من خلال كون النص الخاص بالإمبراطور ضمن المبادئ الثلاثة التي حددها ماك لقسم الحكومة.

(٣) عملية فرض الدستور على الحكومة اليابانية: عقب الانتهاء من كتابة مسودة الدستور وإقرارها من الجنرال ماك آرثر في ١٢ شباط/فبراير ١٩٤٦، قام وفد من القيادة العامة للتحالف، شمل رئيس قسم الحكومة الجنرال كورتني ويتني، وثلاثة من القيادات العسكرية الأخرى المشاركين في كتابة المسودة بتسليم هذه النسخة في اليوم التالي مباشرة (١٣ شباط/فبراير) إلى وزير الخارجية الياباني يوشيدا شيجرو بمقر الوزارة، في لقاء ضم، إضافةً إلى وزير الخارجية، كلاً من وزير الدولة ماتسوموتو جوجي، وسكرتير وزير الخارجية شيرازو جيرو (Shirasu Jiro)، بالإضافة إلى مترجم الوزير. وقد كانت هذه الخطوة مفاجئة للجانب الياباني بكل المقاييس، إذ كانوا يتوقعون أن الغرض من هذا اللقاء هو تسليمهم رد القيادة العامة للتحالف على مقترحات لجنة ماتسوموتو التي تم تسليمها للقيادة العامة قبل خمسة أيام من هذا الاجتماع، لكنهم فوجئوا بتأكيد الجنرال ويتني أن مقترحات ماتسوموتو مرفوضة بشكل كامل ونهائي وأنها لا تتوافق مع ما جاء في إعلان بوتسدام. وقد برر ويتني اضطرار القيادة العامة للتحالف إلى كتابة تلك المسودة بقلق الجنرال ماك آرثر حول مستقبل الإمبراطور، وذلك على خلفية تصاعد ضغوط الرأي العام الخارجي المطالب بمحاكمته، وقرب بدء عمل لجنة الشرق الأقصى واضطلاعها بمسألة المراجعة الدستورية، بالإضافة إلى تحول مسألة المراجعة الدستورية إلى قضية داخلية عامة في اليابان وتزايد عدد المبادرات الخاصة والمجتمعية، ما قد يعني خروج مسألة مستقبل الإمبراطور، وعملية المراجعة الدستورية برمتها من يد القيادة العامة. ووفقاً للوثائق اليابانية، فقد بدأ هذا الاجتماع الساعة العاشرة صباحاً، وبعد عشر دقائق ترك المسؤولون الأمريكيون الأربعة المجموعة اليابانية مدة تراوحت بين ٢٠ ـ ٣٠ دقيقة لتصفح المسودة.

(٧٧) المصدر نفسه.

ورغم هذا الموقف الصادم للمسؤولين اليابانيين، إلا أن ملاحظتهم الوحيدة على المسودة أثناء الاجتماع هي تلك التي أبداها ماتسوموتو على المسودة والمتمثلة بأخذها بنظام الغرفة البرلمانية الواحدة على عكس الوضع السائد آنذاك في اليابان. كما اتفق الطرفان على أن يظل موضوع تلك المسودة طي الكتمان لحين إعداد الموقف النهائي للحكومة اليابانية.

وقد حاول الجانب الياباني خلال الفترة ١٤ ـ ٢١ شباط/فبراير ١٩٤٦ إقناع القيادة العليا للتحالف بعدم ملاءمة تلك المسودة للواقع الياباني. كانت المحاولة الأولى في ١٥ فبراير من خلال خطاب أرسله سكرتير وزير الخارجية الياباني، شيرازو جيرو إلى الجنرال ويتني، أكد فيه أنه لا توجد فروق جوهرية بين مسودة ماتسوموتو ومسودة القيادة العليا للتحالف من حيث الأهداف والغايات، لكن الفروق الجوهرية تتعلق بالوسائل التي اتبعتها كل وثيقة للوصول إلى تلك الأهداف. ووصف مسودة القيادة العليا بأنها تتبع الطريقة الأمريكية المباشرة، بينما تتبع مسودة ماتسوموتو الطريقة اليابانية. كما حاول الخطاب الدفاع عن ماتسوموتو ولجنته. لكن رد ويتني على الخطاب، الذي جاء في اليوم التالي مباشرة، كان حاسماً وواضحاً، مؤكدا «أنه ما لم يتم قبول المسودة المطروحة من جانب القيادة العليا للتحالف، فقد يتم فرض دستور على اليابان من الخارج»، و«في هذه الحالة قد يتم مسح حتى التقاليد والهياكل التي يسعى القائد الأعلى للتحالف إلى الإبقاء عليها»[٧٨].

وكانت المحاولة الثانية في ١٨ شباط/فبراير واتَّخذت شكل خطاب آخر من ماتسوموتو إلى الجنرال ويتني، حاول فيه ماتسوموتو الدفاع عن مقترحات لجنته، ومؤكداً، مرة أخرى على نحو ما جاء في خطاب شيرازو، أهمية أخذ الواقع الياباني في الاعتبار، والطبيعة المحافظة للنسبة الأكبر من الشعب الياباني. وألمح في خطابه إلى أن هذا الطابع المحافظ لليابانيين هو الذي دفع بلجنته إلى التمسك بأكبر قدر ممكن بالدستور القائم لتجنب أي توجهات عدائية غير مرغوب فيها. لكن رد ويتني على الخطاب، الذي جاء في اليوم ذاته، كان أكثر وضوحاً، فقد أمهل الحكومة اليابانية ٤٨ ساعة فقط للموافقة على المسودة، وإلا سوف تقوم القيادة العليا للتحالف بطرح المسودة على الشعب الياباني مباشرة. وقد اضطر رئيس الوزراء شيديهارا تحت هذا الضغط إلى عقد اجتماع للحكومة اليابانية في ١٩ فبراير وإبلاغها بهذه التطورات، حيث حدث انقسام داخل الاجتماع بين اتجاه رأى ضرورة رفض هذه المسودة (ضم رئيس الوزراء، وماتسوموتو، ووزير الداخلية، ووزير العدل)، وآخر مثله وزير الصحة رأى ضرورة قبول المسودة باعتبارها البديل الوحيد العملي المتاح؛ فرفض المسودة ـ من وجهة نظره ـ سيعني استقالة الحكومة وتشكيل حكومة جديدة من المؤيدين لقبول المسودة، وبخاصة في ظل وجود تيار مؤيد لما تتضمنه. وانتهى الاجتماع بضرورة مقابلة رئيس الوزراء الجنرال مع ماك آرثر مباشرة، ومد المهلة المتاحة إلى ٢٢ شباط/فبراير، بدلاً من ٢٠ شباط/فبراير، وهو ما وافق عليه الجنرال ويتني بالفعل. لكن قبل انتهاء هذه المهلة بيوم واحد، أي

(٧٨) المصدر نفسه، ص ١٠٣.

في ٢١ شباط/فبراير، اجتمع شيديهارا مع ماك آرثر، حيث انتهى الاجتماع بموافقة شيديهارا على المسودة، ثم موافقة مجلس الوزراء عليها بالإجماع في ٢٢ شباط/فبراير[٧٩].

لكن رغم قبول الحكومة اليابانية بالمسودة الأمريكية، فإن مقاومتها تلك المسودة لم تتوقف عند هذا الحد. فقد اتخذت المقاومة شكلاً آخر وهو محاولة إضفاء الطابع الياباني على تلك المسودة أو ما يمكن وصفة بـ «يبننة المسودة الأمريكية» من خلال إدخال بعض التعديلات أثناء عملية ترجمتها من الإنكليزية إلى اليابانية. وقد اتسمت تلك العملية التي بدأت في ٢٧ شباط/فبراير بالسرية، إذ لم يشارك فيها سوى عدد محدود جداً من أعضاء المكتب التشريعي التابع لمجلس الوزراء، وفي مكان سري. وكان مخططاً الانتهاء من الترجمة في ١١ آذار/مارس، لكن تحت ضغط القيادة العليا للتحالف تم الانتهاء منها في الثاني من آذار/مارس ١٩٤٦.

وقد تركزت التعديلات التي أدخلها اليابانيون على المسودة الأمريكية في المواد المتعلقة بالإمبراطور، وبالحقوق والحريات، والحكم المحلي. وقد حكم هذه التعديلات وجود رغبة قوية في محاولة توفيق المسودة الأمريكية مع دستور الميجي، كما جاءت امتداداً لموقف الحكومة اليابانية من مسألة المراجعة الدستورية. وعلى سبيل المثال، فقد نصت المادة الأولى من المسودة الأمريكية على أن: «الإمبراطور هو رمز الدولة ووحدة الشعب، ويستمد وضعه من الإرادة السيادية للشعب (The Sovereign Will) وليس من مصدر آخر». لكن النسخة اليابانية أعادت صياغة المادة لتصبح: «يستمد الإمبراطور وضعه من الإرادة العليا (The Supreme Will) للشعب الياباني، وهو رمز الدولة ووحدة الشعب»، وذلك في محاولة لتجنب مفهوم «سيادة الشعب». أيضاً نصت المادة الثانية على: «انتقال العرش الإمبراطوري سلالياً، ووفقاً لقانون الأسرة الإمبراطورية كما يحدده الدايت». لكن اليابانيين قاموا بحذف الفقرة الأخيرة لتصبح المادة: «العرش الإمبراطوري سلالي، وينتقل داخل الأسرة بما يتوافق مع قانون الأسرة الإمبراطورية»، بما يفتح في المجال لإمكان إصدار قانون الأسرة الإمبراطورية وتعديله في شكل أوامر إمبراطورية أو قرارات حكومية دون تدخل من الدايت. وقد مثل هذا التعديل محاولة واضحة من جانب اليابانيين لإعادة النص الأصلي للمادة كما كانت عليه في دستور الميجي، باستثناء قصر تداول العرش بين الذكور فقط داخل الأسرة الإمبراطورية، وهو ما لم يكن من الممكن إعادته مرة أخرى في ظل صعوبة قبول الأمريكيين بذلك، والفلسفة الأساسية للمسودة الأمريكية القائمة على المساواة بين الرجل والمرأة[٨٠].

وكانت التعديلات التي أدخلت على فصل الحريات العامة أكثر وضوحاً، سواء من خلال حذف بعض المواد، أو إدخال بعض التعديلات عليها بشكل يفرغ هذه النصوص الدستورية من مضمونها. وعلى سبيل المثال، فقد نصت المادة (٢٠) من المسودة الأمريكية على: «حرية الاجتماع، والحديث، والصحافة وجميع أشكال التعبير الأخرى مصانة. ولا رقابة ولا انتهاك لسرية أي وسيلة

(٧٩) Shoichi, *The Birth of Japan's Postwar Constitution*, p. 104.

(٨٠) المصدر نفسه، ص ١١٢ ـ ١١٣.

من وسائل الاتصال». لكن اليابانيين أعادوا صياغة المادة لتصبح: «كل الشعب يتمتع، في حدود عدم الإضرار بالسلام والنظام، بحرية الحديث والكتابة والنشر والاجتماع وتشكيل الروابط. ولا رقابة باستثناء ما يحدده القانون». كما أضيفت المادة (٢١) والتي نصت على: «سرية المراسلات، وغيرها من أشكال الاتصال، لا يجوز انتهاكها. ويكفل القانون الإجراءات الضرورية للحفاظ على السلام العام والنظام».

وهكذا، حاولت التعديلات اليابانية إدخال فقرات تسمح بفرض قيود على ممارسة الحقوق الواردة في الدستور من خلال القانون، وذلك على نحو يجسد مرة أخرى تأثرهم الشديد بما سار عليه دستور ميجي في هذا المجال. كما قام اليابانيون بحذف عدد من المواد الأخرى المتعلقة بالحقوق الاجتماعية، مثل إلغاء النص على تحسين الصحة العامة وتوفير نظام للأمن الاجتماعي الوارد في المادة ٢٤ من المسودة الأمريكية[٨١].

وكانت التعديلات الأهم هي تلك التي أدخلها اليابانيون على الفصل الخاص بالحكم المحلي، بدءا من تغيير عنوان الفصل من «الحكومة المحلية» إلى «الحكم الذاتي المحلي»، إلى إلغاء جميع التقسيمات المحلية الواردة في المسودة الأمريكية (الولايات، المدن، البلديات)، والاكتفاء باستخدام مفهوم «الكيانات المحلية العامة» من دون الحديث عن مستويات محددة. كما تم حذف جميع السلطات الواردة بالمسودة حول المستويات المحلية المختلفة. وبالإضافة إلى ذلك، فقد وضع اليابانيون نصا في بداية هذا الفصل (المادة ١٠١) نصت على: «يحدد القانون الإجراءات المنظمة لهيكل وأنشطة «الكيانات المحلية العامة بما يتوافق مع مبدأ الاستقلال الذاتي»[٨٢].

إضافةً إلى الأمثلة السابقة، كان من المنطقي أيضاً، في ظل رد الفعل الأولي لماتسوموتو على المسودة الأمريكية في اجتماع ١٣ شباط/فبراير، المتعلق بأخذ المسودة بنظام الغرفة الواحدة للمؤسسة التشريعية، أن يقوم اليابانيون بتعديل المواد المتعلقة بهيكل البرلمان، ليتم الأخذ بنظام الغرفتين، حيث تم الإبقاء على مجلس النواب، وتغيير مجلس النبلاء إلى مجلس المستشارين، ووضع مواد تفصيلية لتنظيم طريقة انتخاب كل منهما.

ويلاحظ على التعديلات اليابانية على المسودة الأمريكية أولاً أنها لم تدخل تعديلات جوهرية على المواد المتعلقة بنبذ الحرب بما في ذلك المادة التاسعة، حيث ظلت التغييرات شكلية في المفردات دون المساس بجوهر المعنى[٨٣]. كما يلاحظ ثانياً أنها سعت قدر الإمكان إلى أقلمة المسودة الأمريكية مع دستور الميجي، ما ينسجم ـ كما سبق القول ـ مع موقف حكومة شيديهارا

(٨١). المصدر نفسه، ص ١١٤ ـ ١١٥.

(٨٢) المصدر نفسه، ص ١١٥.

(٨٣) تحوّل مصدر فكرة المادة التاسعة من الدستور إلى مثار جدل بعد سنوات من إقرار الدستور. فقد نُسب إلى ماك آرثر قوله إن شيديهارا كان قد اقترح عليه فكرة دمج مبدأ السلمية في الدستور الياباني الجديد، وذلك قبل أيام من تكليف قسم الحكومة بالقيادة العليا لقوات التحالف بكتابة الدستور. ذكر الجنرال ماك آرثر ذلك في مذكراته المنشورة في سنة ١٩٦٤: Doglas MacArthur, *Reminiscences* (New York: McGraw-Hill, 1964), pp. 302-303. =

من مسألة المراجعة الدستورية ودستور ميجي. كما يلاحظ ثالثاً سعي اليابانيين إلى تفريغ الفلسفة الأساسية للمسودة الأمريكية ـ كما عكسها حذف ديباجة الدستور ـ وتفريغ الكثير من الحقوق الدستورية التي جاءت بها المسودة من مضمونها من خلال إلغاء بعض هذه المواد أو إدخال تعديلات مهمة عليها. وتأتي أهمية الملاحظتين الأخيرتين أنهما تؤكدان الاستنتاج الذي توصل إليه الجنرال ماك آرثر حول صعوبة المراهنة على اليابانيين في وضع دستور ديمقراطي جديد يحقق القطيعة مع دستور ميجي ومرحلة ما قبل الحرب، وأن الاعتماد على الحكومة اليابانية كان من الممكن أن ينتهي بالإبقاء على دستور ميجي من دون تغييرات جوهرية، كما أن الاعتماد على المبادرات الخاصة التي جاءت أهمها من التيار اليساري والاشتراكي كان من الممكن أن تؤسس لانتشار الأفكار الشيوعية واليسارية، فضلاً عن إطاحة النظام الإمبراطوري والإمبراطور هيروهيتو.

وقد أدت تلك التعديلات إلى حدوث صدام بين الجانبين في الجلسة المخصصة لمطابقة الترجمة اليابانية مع المسودة الأمريكية، والتي عُقدت في الرابع من آذار/مارس ١٩٤٦ بمقر القيادة العليا لقوات التحالف، بمشاركة ماتسوموتو، وساتو تاتسو (Sato Tatsuo)، أحد المشاركين الرئيسين في إعداد المسودة اليابانية. بينما حضر من الجانب الأمريكي أعضاء قسم الحكومة بقيادة الجنرال ويتني وعدد من المشاركين في إعداد المسودة الأمريكية. فما إن بدأ الاجتماع حتى اكتشف الأمريكيون التغييرات التي أدخلها اليابانيون على المسودة الأصلية، حيث أصروا على إعادة النصوص إلى أصلها. واستخدم الأمريكيون لهجة حادة وصارمة، ما أدى إلى انسحاب ماتسوموتو من الاجتماع، بحجة الالتزام باجتماع حكومي لمناقشة بعض القضايا الاقتصادية، تاركاً تاتسو بمفرده لإدارة هذا التفاوض. وقد جسد هذا الاجتماع مرة أخرى الطريقة التي استخدمها الأمريكيون لفرض مسودتهم بأقل تغييرات ممكنة؛ فإضافةً إلى اضطلاع تاتسو بمفرده بهذه المهمة، وعقد الاجتماع داخل مقر القيادة العليا للتحالف، ومشاركة معدّي المسودة الأمريكية في الاجتماع ما أدى إلى تمسكهم ودفاعهم عن «مسودتهم». فقد أصر الأمريكيون على الانتهاء من تلك العملية بشكل نهائي في هذا الاجتماع مهما طال الوقت، وهو ما حدث بالفعل حيث استمر هذا الاجتماع الذي بدأ في العاشرة صباحاً من يوم الاثنين ٤ آذار/مارس إلى الساعة الرابعة ظهراً من يوم الثلاثاء ٥ آذار/مارس (مدة ٣٠ ساعة متواصلة). وقد شكلت كل تلك العوامل ضغطاً نفسياً شديداً على تاتسو[٨٤].

= نقلاً عن: Zachary Elkins, Tom Ginsburg and James Melton, «Baghdad, Tokyo, Kabul... Constitution Making in Occupied States,» *William and Mary Law Review*, vol. 4, no. 49 (2008), p. 1164.

ونسبت مصادر أخرى إلى شيديهارا قوله إن فكرة مبدأ السلمية هي فكرته هو بالأساس.

من ذلك على سبيل المثال: Takamichi Mito, «Japan's Constitutional Revision Debate under Prime Minister Abe Shinzo and the Implications for Japan's Foreign Relations,» *Japanese Studies*, vol. 1, no. 28 (2008).

(٨٤) يقول تاتسو حول هذا الاجتماع والنتائج التي انتهى إليها: «أشعر بالحزن الشديد أنني لم امتلك الفرصة لمناقشة وجهات نظرهم بالتفصيل، أو لمحاججتهم، بشكل كامل، وذلك أنني لم أكن مستعداً لهذا اللقاء، ولم أكن امتلك المواهب اللازمة للتعامل معهم، هذا بالإضافة إلى ضغط الوقت الشديد. في الوقت الذي لم يكن فيه من الممكن تجنب هذا الموقف =

وكان من الطبيعي إزاء هذه الضغوط ألّا ينجح تاتسو في إقناع الأمريكيين بالإبقاء على التعديلات الواردة على النسخة اليابانية، حيث تم إعادة هذه التعديلات إلى شكلها الأصلي كما جاء في المسودة الأمريكية باستثناءات محدودة اقتصرت التغييرات فيها على الصياغة دون الجوهر.

ورغم الطريقة التي تمت بها كتابة الدستور، فقد حدث نوع من التفاهم أو توافق المصالح بين الجانبين [وصفته بعض الدراسات بالتواطؤ][٨٥] حول الإبقاء على ما حدث طي الكتمان. فقد كان من مصلحة سلطة الاحتلال أن تُقدم مسودة الدستور باعتبارها مسودة الحكومة اليابانية، ليس فقط بهدف إسباغ نوع من الشرعية على الدستور الجديد، ولكن لإقناع حكومات دول الحلفاء بأن مسألة المراجعة الدستورية قد تمت بعيداً من سيطرة القيادة العليا للتحالف. كما كان من مصلحة الحكومة اليابانية أن تبدو وكأنها تمتلك زمام المبادرة وتأكيد عدم تورط سلطات الاحتلال في تلك العملية[٨٦].

ب ـ الإصلاح المؤسسي

تزامن مع عملية وضع الدستور عملية موازية للإصلاح المؤسسي. شمل ذلك إصلاح مؤسسة الشرطة، والنظام المحلي، بالإضافة إلى جهاز الخدمة المدنية (البيروقراطية). وقد حكم هذه الإصلاحات هدف رئيس هو إعادة بناء هذه المؤسسات بما يخدم بناء نظام ديمقراطي.

فقد أولت سلطات الاحتلال، على سبيل المثال، اهتماماً كبيراً بإصلاح نظام الحكم المحلي، الذي نظر إليه ماك آرثر على أنه القاعدة الأساسية لبناء النظام الديمقراطي. وقد حكم عملية الإصلاح في هذا المجال مبدأان أساسيان: **الأول**، تعميق اللامركزية من خلال توسيع صلاحيات المستويات المحلية واستقلالها الذاتي في مواجهة الحكومة المركزية. المبدأ الثاني القضاء على هيمنة وزارة الداخلية على المستويات المحلية. وفي هذا الإطار، تضمنت عملية الإصلاح تلك ثلاثة محاور أساسية.

المحور الأول: الإصلاح الدستوري والقانوني، وشمل ذلك تضمين الدستور الجديد عدداً من المواد التي أسست لاستقلال الكيانات العامة المحلية وتوسيع صلاحياتها، من خلال التشديد على ضرورة التزام القوانين المنظمة لعمل هذه الكيانات بمبدأ «الحكم الذاتي المحلي» (مادة ٩٢)، واختيار رؤساء هذه الكيانات ومجالسها المحلية من طريق الانتخاب العام المباشر (مادة ٩٣)، وحقها في إدارة شؤونها ومواردها المحلية (مادة ٩٤). كما أعطى الدستور سكان الكيان المحلي

= في ظل هذه الظروف، فقد شعرت بالاكتئاب الشديد إزاء فشلي للقيام بتلك المسؤولية المهمة بشكل مرضٍ، وعدت إلى مكتب رئيس الوزراء وأشعر أنني مشنوق الرأس».

الفقرة من ترجمة الباحث، نقلاً عن: Shoichi, *The Birth of Japan's Postwar Constitution*, p. 121.

(٨٥) من ذلك على سبيل المثال: Ray A. Moore and Donald L. Robinson, *Partners for Democracy: Crafting the New Japanese State under MacArthur* (New York: Oxford University Press, 2004).

(٨٦) Elkins, Ginsburg and Melton, «Baghdad, Tokyo, Kabul... Constitution Making in Occupied States,» p. 1161.

الحق في الاعتراض على أي قانون يصدر عن البرلمان الياباني، يخص هذا الكيان فقط، حيث اشترطت المادة ٩٥ موافقة أغلبية الهيئة الناخبة في هذا الكيان على هذا القانون قبل أن يصبح نافذاً(٨٧). وكانت الخطوة الأهم هي إصدار «قانون الحكم الذاتي المحلي» في ١٧ نيسان/أبريل ١٩٤٧، ليصبح نافذا بدءاً من ٣ أيار/مايو، الذي فصل النصوص والمبادئ الدستورية السابقة، وأعطى صلاحيات محددة للمجالس المحلية في مجال محاسبة المسؤولين المحليين (الحق في مساءلتهم وإقالتهم).

المحور الثاني، حل وزارة الداخلية، حيث بدأت سلطات الاحتلال بتطهير الوزارة من العناصر القومية المحسوبة على نظام ما قبل الحرب (شملت ٣٤٠ قيادياً من إجمالي ٥٦٠ قيادياً، بنسبة ٦٠ بالمئة). وفي ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٤٧ صدر قرار بحل الوزارة. ورغم مقاومة الوزارة قرار الحل، إلا أن القيادة العليا للتحالف أصرت على تطبيق القرار، وهو ما تم بالفعل في ٣١ كانون الأول/ديسمبر. لكن يلاحظ أنه لم يتم تسريح موظفي الوزارة، حيث تم إسناد وظائفها إلى باقي الوزارات، وإعادة توزيع موظفيها على مختلف الوزارات والمؤسسات ذات الصلة(٨٨).

المحور الثالث، إصلاح جهاز الخدمة المدنية. كما سبق القول، لم تذهب تلك العملية إلى حد حل البيروقراطية، ولكنها ركزت على إزالة عدد من السمات التي تنتفي مع قواعد عمل البيروقراطية الحديثة ومع مبادئ النظام الديمقراطي. وتم في هذا الإطار، إصدار قانون الخدمة العامة الوطنية في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٧. والواقع أنه لا يمكن فهم الدور المهم الذي أدته البيروقراطية اليابانية في عملية التنمية بمعزل عن عملية الإصلاح التي شهدها هذا الجهاز خلال فترة الاحتلال، والقيم التي تم نقلها إليها خلال تلك الفترة(٨٩).

كذلك اكتسبت مسألة إصلاح مؤسسة الشرطة أهميتها من الدور الذي أدّته هذه المؤسسة خلال فترة الحكم العسكري في إجهاض وتقييد الحريات العامة. فقد توسع دور الشرطة ليتجاوز وظيفتها الأمنية، لتتمتع بصلاحيات سياسة وقضائية وإدارية إلى جانب صلاحياتها الأمنية، فاضطلعت، على سبيل المثال، بمهمة مراقبة الانتخابات والحياة السياسية والحياة العامة والخاصة للمواطنين، من خلال شبكات التجسس التي تغلغلت داخل المجتمع، والتي بدأت بمناطق الاحتلال الياباني (فرموزا، وكوريا، ومنشوريا)، ثم توسعت لتشمل اليابان ذاتها في سنة ١٩٤٠ بموجب «الأمر الإمبراطوري» رقم ١٧ لسنة ١٩٤٠. كما تمت هيكلة البوليس خلال مرحلة الحكم العسكري ليستهدف المعارضة السياسية من الشيوعيين والاشتراكيين والليبراليين والقوميين، فتم تأسيس فرع

---

(٨٧) «The Constitution of Japan (articles nos. 92-95),» The National Diet Library Website, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c01.html>, (accessed on 13 March 2012).

(٨٨) Eiji, *Inside GHQ: the Allied Occupation of Japan and its Legacy*, pp. 304-305.

(٨٩) لمزيد من التفصيل، انظر على سبيل المثال: B. C. Koh, *Japan's Administrative Elite* (Oxford: University of California, Press, 1991), <http://publishing.cdlib.org/ucpressebooks/view?docId=ft7t1nb5d6&chunk.id=d0e3234&toc.depth=1&toc.id=d0e3234&brand=ucpress>, (accessed on 23 January 2011).

محدد داخل الشرطة في سنة ١٩١١ تحت اسم «البوليس الخاص»، عنى بملاحقة هذه الفئات، وتعديل «قانون حماية السلام» الذي كان قد صدر سنة ١٨٨٧ في ظل حكم الميجي، حيث تم تعديل القانون في سنة ١٩٢٥، ثم في سنة ١٩٢٨، ليمنح «البوليس الخاص» مزيداً من الصلاحيات لملاحقة المعارضة. وقد قام البوليس الخاص بموجب هذا القانون باعتقال ٦٥ ألف ياباني خلال الفترة (١٩٢٨ ـ ١٩٤٢).

في ضوء هذه الخبرة، كان لا بد من تفكيك وإعادة هيكلة هذه المؤسسة بما يتوافق مع هدف بناء نظام ديمقراطي. وقد سارت عملية الإصلاح على أكثر من مسار: **الأول**، هو إعادة هيكلة المؤسسة على نحو يعمق اللامركزية؛ **المسار الثاني**، إعادة تعريف وظيفة الشرطة، وإضفاء درجة من الطابع المجتمعي على تلك الوظائف؛ **والمسار الثالث**، هو رفع كفاءة ومهارات المؤسسة. في هذا الإطار، قام مارك آرثر في ٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ بحل «الشرطة السرية»، ثم «الشرطة العسكرية» في ١٧ تشرين الأول/أكتوبر، تبع ذلك إخضاع المؤسسة لسياسة التطهير بدءاً من كانون الثاني/يناير ١٩٤٦.

وفي إطار تدعيم اللامركزية داخل المؤسسة، اقترحت سلطة الاحتلال في خريف سنة ١٩٤٥ نموذجاً يحاكي النموذج الأمريكي، من خلال تقسيم الشرطة إلى مستويين مستقلين: **الأول**، هو «شرطة البلديات»، ويشرف على المدن الكبيرة، والمدن التي يزيد عدد سكانها عن ٥٠ ألف نسمة؛ المستوى الثاني، هو «الشرطة الريفية الوطنية»، وتشرف على المناطق والتجمعات الريفية التي يقل عدد سكانها عن ٥٠ ألف نسمة. واقترحت الخطة ألّا يزيد إجمالي عدد قوات الشرطة للمستويين معاً عن ٩٤ ألف فرد. لكن حكومة يوشيدا رفضت هذه الخطة، واقترحت في ٢٨ شباط/فبراير ١٩٤٧ خطة بديلة، ركزت على الاحتفاظ بالطابع المركزي، كما طالبت بزيادة إجمالي حجم قوات الشرطة إلى ١٢٥ ألف فرد. لكن إدارة الاحتلال رفضت الأخذ بمبدأ الإدارة المركزية حيث اعتبرت اللامركزية شرطاً أساسياً، وأن التنازل عنه يهدد عملية الدمقرطة، وبخاصة بعد الدستور الجديد وإقرار قانون المحليات الذي أخذ هو الآخر بمبدأ اللامركزية.

استمر الجدل بين الطرفين حتى بعد سقوط حكومة يوشيدا وتولي حكومة كتامايا. وانتهى الأمر بالأخذ بصيغة وسط طرحها ماك آرثر في خطاب له لكتامايا في ١٦ أيلول/سبتمبر، قامت على الجمع بين الطابع المركزي من خلال إدارة مركزية محدودة على المستوى القومي تتمتع بصلاحيات إدارية محدودة من دون أية صلاحيات وظيفية على المستويات الأدنى، إلى جانب الطابع اللامركزي من خلال وحدات الشرطة على المستويات المحلية التي تتمتع بدرجة من الاستقلالية في مواجهة اتحاد الشرطة الوطنية، وأمهله فيه ٩٠ يوماً لتمرير القانون داخل الدايت، وهو ما تم بالفعل حيث صدر القانون في ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٧، ودخل حيز التطبيق الفعلي في ٨ آذار/مارس ١٩٤٨، كما تم الأخذ باقتراح رفع إجمالي عدد قوات الشرطة إلى ١٢٥ ألف فرد[٩٠]. كما خلا

(٩٠) Eiji, Ibid., pp. 297-298.

القانون من أي حظر على التحاق المرأة بالشرطة، فخلال فترة محدودة من صدور القانون كان عدد السيدات العاملات بالشرطة في مدينة طوكيو وحدها ٢٠٠٠ امرأة(٩١).

إضافةً إلى الخطوات المهمة التي اتخذها قانون الشرطة على صعيد إعادة الهيكلة المؤسسة وإعادة تعريف وظائفها، فقد تم وضع ضوابط محددة وواضحة لممارسة الشرطة لوظائفها من خلال ما عرف بقانون «تنفيذ واجبات الشرطة» (القانون رقم ١٣٦ الصادر في ١٢ تموز/يوليو ١٩٤٨)، فوضع ضوابط محددة لاستجواب المواطنين، ولاستخدام السلاح.

٨ ـ الإصلاح الاقتصادي والمساعدات الاقتصادية

أ ـ إعادة بناء الاقتصاد الياباني: من دمقرطة الاقتصاد إلى تشجيع الرأسمالية اليابانية

كانت قضية إعادة بناء اليابان من أكثر القضايا الخلافية داخل الولايات المتحدة بعد الحرب. وقد ظهر فريقان رئيسان: **الأول**، ذهب إلى ضرورة استناد استراتيجية إعادة بناء النظام الاقتصادي الياباني إلى مفهوم «دمقرطة» الاقتصاد، بمعنى نشر الثروة، وتوسيع نصيب الطبقات والشرائح الاجتماعية الفقيرة ـ وبخاصة العمال والفلاحين ـ من الدخل والثروة، جنبا إلى جنب مع التأكد من تدمير قدرة الاقتصاد الياباني على العودة مرة أخرى إلى ما يمكن تسميته بـ «الاقتصاد العسكري» أو اقتصاد الحرب، وفض العلاقة بين الرأسمالية اليابانية من ناحية، والمؤسسة العسكرية، من ناحية أخرى. بينما ذهب الفريق الثاني إلى ضرورة الحفاظ على الرأسمالية اليابانية والشركات الكبيرة، بحيث يمكن الاعتماد عليها كشريك رئيس في إعادة التعمير. لكن السياسات الرسمية للاحتلال انتصرت لرؤية الفريق الأول، الذي رأى أن عملية إعادة بناء النظام الاقتصادي يجب أن تستند إلى مفهوم «دمقرطة» الاقتصاد، على الأقل في المرحلة الأولى من الاحتلال، وتوسيع نصيب الشرائح الفقيرة من مصادر الدخل والثروة، كشرط رئيس لكسب الدعم الداخلي لمشروع الاحتلال.

وقد هدفت السياسات الاقتصادية للاحتلال إلى تحقيق هدفين رئيسين: **الأول**، هو القضاء على الأسس الاقتصادية للنظام العسكري السلطوي والنزعة التوسعية التي سادت قبل الحرب، بمعنى تفكيك العلاقة بين الرأسمالية اليابانية والسياسة التوسعية الخارجية. الهدف الثاني هو إعادة بناء الاقتصاد الياباني بما يخدم عملية الدمقرطة السياسية، بمعنى تطبيق عملية دمقرطة اقتصادية توازي نظيرتها السياسية.

في إطار هذين الهدفين، شملت السياسات الاقتصادية للاحتلال المحاور التالية: ١ ـ حل مجموعة الشركات اليابانية الكبيرة المعروفة بـ «زايباتسو» (zaibastu) والبنوك المرتبطة بها والتي مارست دوراً في تمويل هذه الشركات؛ ٢ ـ مد سياسة التطهير إلى الاقتصاد؛ ٣ ـ توسيع حقوق العمال؛ ٤ ـ إصلاح شامل في الملكيات الزراعية، بما يخدم سياسة نشر الثروة الاقتصادية.

(٩١) المصدر نفسه، ص ٢٩٩.

إنَّ الافتراض الرئيس الذي وقف وراء تفكيك الشركات والبنوك الكبرى أنها أولاً مارست دوراً كبيراً في كبت حجم الاستهلاك المحلي بسبب انخفاض مستوى أجور العاملين في هذه الشركات، ما كان يعني التأثير سلباً في النمو الاقتصادي بعد الحرب في حالة استمرار هذه الشركات، وثانياً، علاقتها بالعسكريين ومساندتها لسياسة التوسع الاستعماري الخارجي في إطار سعيها إلى الوصول إلى المستعمرات الخارجية كمصدر للمواد الخام الرخيصة وكسوق لتصريف منتجاتها. أضف إلى ذلك، الأهمية التي توليها الأدبيات الديمقراطية والغربية لنشر الثروة والقضاء على الاحتكارات كمدخل لتشجيع عملية التحول الديمقراطي، ومن ثم كان من اللازم تفكيك سلسلة هذه الشركات التي عكست تركيزاً للثروة في عدد محدود من الأسَر اليابانية. وقد انتهت الحكومة اليابانية في شهر تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٥ من وضع خطة تفكيك هذه الشركات، والتي وافق عليها ماك آرثر.

لكن يلاحظ على تطبيق هذه الخطة أنها لم تشمل جميع الشركات، كما قامت الخطة على تفكيك الشركات القابضة الأم من دون تفكيك الشركات التابعة لها، حيث ظلت هذه الشركات قائمة كما هي، بعلاقاتها وروابطها المالية والإدارية من دون تغيير كبير؛ وهو ما أدى إلى وضع خطة جديدة أكثر تفصيلاً وشمولاً، وضعها الاقتصادي كوروين إدواردز في كانون الثاني/يناير ١٩٤٦، تضمنت تفكيك جميع الشركات الكبيرة وبيعها للشركات الصغيرة ومتوسطة الحجم، والمستثمرين، و«التعاونيات الاستهلاكية»، والاتحادات التجارية وذلك بهدف تطوير وتوسيع حجم الطبقة الوسطى. ورغم دعم ماك آرثر هذه الخطة إلا أن المد الشيوعي والتحولات الدولية أدت إلى اشتغال الولايات المتحدة بوقف هذا التمدد وحدوث تغيير في أجندة الاحتلال الأمريكي في اليابان في اتجاه التركيز على قضية التعافي الاقتصادي.

وهكذا، اقتصر هذا البرنامج على تفكيك ٨١ شركة فقط، بينما توقفت عملية تفكيك نحو ١٢٠٠ شركة أخرى، وتم الاستعاضة عن نموذج «الزايباتسو» بنموذج آخر من الاتحادات الاقتصادية عرفت باسم «كيريتسو» (Keiretsu)، تميزت بارتباطها بنقطة التقاء مالي من خلال أحد البنوك، ومن خلال تبادل امتلاك الأسهم والحصص، وتشكيل التحالفات الأفقية العابرة للصناعات، وغابت عنها الروابط العائلية ونمط الشركة القابضة. أضف إلى ذلك، فقد قامت القيادة العليا للتحالف في تمّوز/يوليو ١٩٤٦ بإلغاء سياسة التزام الحكومة اليابانية بدفع التعويضات اللازمة للخسائر التي تتحملها المشروعات المشاركة في الإنتاج الحربي، ما أدى إلى إفلاس العديد من هذه المشروعات وخروجها من السوق[٩٢].

---

(٩٢) يشير تعبير «زايباتسو» إلى مجموعة الشركات الكبرى داخل القطاعات الاقتصادية المختلفة والتي تمتلكها الشركات القابضة وتسيطر عليها عائلات قوية. أما تعبير «كيريتسو» فهو تعبير أكثر اتساعاً يشير إلى مجموعة كبيرة من الشركات من دون وجود شركات قابضة على قمة هذه المجموعة، كما لا يجمع هذه الشركات الملكية الواحدة من قبل إحدى العائلات الكبيرة بقدر ما يجمع بينها التعاون في مجالات معينة مثل التمويل والتكنولوجيا والأسهم المشتركة. انظر: =

إضافةً إلى سياسة تفكيك الشركات الكبرى، فقد شملت هذه السياسة أيضاً مد برنامج التطهير ليشمل القطاع الاقتصادي من خلال ما عرف بـ «برنامج التطهير الاقتصادي» الذي هدف إلى تطهير الاقتصاد الياباني من أصحاب التيار اليميني والمسؤولين عن دفع اليابان إلى التوسع الخارجي والحرب، وهو التوجه الذي حكمه القرار «SWNCC 150/4» والذي استهدف من وصفهم بـ «الناشطين العسكريين القوميين والعدائيين»[٩٣]، وقرار هيئة الأركان المشتركة ذات الرقم ١٣٨٠/١٥ (JCS 1380/15) والذي نص على تطبيق برنامج التطهير على «أصحاب المواقع ذات المسؤولية والنفوذ داخل قطاعات الصناعة والتجارة والزراعة» (الفقرتان ٢٣، ٤٠). وقد طال البرنامج ١٨٩٨ شخصاً من النخبة الاقتصادية اليابانية.

وهكذا، فقد أدت تلك السياسة بمكوناتها السابقة، إلى القضاء على النزعة العسكرية للاقتصاد الياباني، من ناحية، والقضاء على الطابع الاحتكاري، من ناحية أخرى، كما أن التحول من نمط الزايباتسو إلى «كيريتسو» أدى إلى القضاء على الطابع الاحتكاري من دون القضاء على ميزات اقتصادات الإنتاج الكبير.

أما على صعيد توسيع حقوق العمال، فقد طالب ماك آرثر الحكومة اليابانية بوضع مسودة قانون لحماية حقوق العمال، بالتوازي مع قرارات الحريات الفردية الخاص بـ SWNCC الصادر في ٤ تشرين الأوّل/أكتوبر ١٩٤٥ والذي دعا إلى إصدار القوانين اللازمة لضمان حقوق العمال في التنظيم، وهو ما انتهى بالفعل بإصدار قانون النقابات العمالية في كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٥. ورغم أن القانون قد تضمن بعض القيود الخطيرة على عمل النقابات العمالية إلا أنه ضمن في الوقت ذاته حقوق العمال في التنظيم والتفاوض الجماعي والإضراب. وفي أقل من سنة واحدة من صدور القانون تأسست ١٣٠٠٠ نقابة عمالية، ضمت ٣,٨ مليون عضو.

وبحلول آذار/مارس ١٩٧٤، وبلغ عدد العمال المنضوين تحت مظلة النقابات العمالية ٧ ملايين عامل بنسبة أكثر من ٥٠ بالمئة من قوة العمل. إلا أنه مرة أخرى، وكما حدث لبرنامج تفكيك الشركات الكبرى، فإن تصاعد تهديد المد الشيوعي ونجاح الأحزاب اليسارية في النفاذ إلى النقابات العمالية، أديا إلى إعادة النظر مرة أخرى في مساحة الحرية التي تمتعت بها النقابات العمالية.

= كينيتشي أونو، التنمية الاقتصادية في اليابان.. الطريق الذي قطعته اليابان كدولة نامية، ترجمة خليل درويش (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٨)، الهامش الرقم (١)، ص ١٩٧ و١٩٩.

(٩٣) «Politico-Military Problem in the East: United States Initial Post-Defeat Policy Relating Japan,» The State War Navy Coordinating Committee (SWNCC 150/4) (Washington) (6 September 1945), <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/022/022tx.html>, (accessed on 15 March 2012).

وللاطلاع على النسخة الأصلية من القرار، انظر: <http://www.ndl.go/jp/constitution/e/shiryo/01/022/022_001r.html>.

ب ـ سياسات التعافي والمساعدات الاقتصادية

وفقاً للأهداف الأمريكية للاحتلال، لم يكن مسموحاً لليابان بناء الصناعات الثقيلة، ومن ثم، لم يكن مسموحاً لها باستيراد السلع الرأسمالية أو المواد الخام التي تدخل في صناعة هذه السلع، فضلا عما ترتب على الاحتلال من حرمان اليابان من الوصول إلى المواد الأولية ومصادر الطاقة التي أمنها لها احتلالها عدداً من الدول الآسيوية قبل الحرب. كما تم حرمان اليابان ما تبقى من الآلات والمعدات. غير أن بعض مكونات هذه السياسة تم تجاوزها جزئياً. والمثال الأبرز هنا هو التخفيف النسبي من القيود المفروضة على واردات اليابان من الزيت الثقيل الذي يدخل في صناعة الصلب اللازم لإعادة تأهيل مناجم الفحم المحلي الذي أصبح المصدر الوحيد المتاح للطاقة في ظل الاحتلال. فقد وافق الجنرال ماك آرثر، تحت ضغط حكومة يوشيدا شيجيرو والوعد الذي قدمه بقصر استخدام الزيت الثقيل المستورد على إنتاج الصلب اللازم لإعادة تأهيل مناجم الفحم، وهو ما سمح بالفعل باستئناف إنتاج الفحم المحلي، الذي وصل في سنة ١٩٤٧ إلى ٣٢,٣ مليون طن، ما انعكس إيجاباً على خطط التعافي الاقتصادي بعد الحرب[٩٤].

كذلك نجح الاحتلال في تخليص اليابان من نظام الاقتصاد المخطط، والتداعيات الاقتصادية للحرب، وبخاصة مشكلة التضخم المزمن الذي وصل إلى مستويات قياسية بسبب السياسات التي اتبعتها الحكومة اليابانية بعد الحرب مباشرة. وقد وظف الاحتلال في هذا المجال الخبرات الاقتصادية والمالية الأمريكية البارزة؛ إذ أرسلت الولايات المتحدة جوزيف دودج، رئيس بنك ديترويت الأمريكي وأبرز المؤمنين بالاقتصاد الحر في ذلك الوقت، إلى طوكيو في أوائل سنة ١٩٤٩. تبنى دودج سياسة الإصلاح بالصدمة، من خلال تطبيقه مجموعة من المعايير الصارمة للقضاء على التضخم وفق ما عرف بـ «خطة دودج»، والتي شملت: إلغاء كل أوجه الدعم ووقف قروض الإنعاش التي طبقتها الحكومة اليابانية والتي انتهت بالتوسع في طباعة الأوراق المالية ما أدى إلى انفجار التضخم، وزيادة الرسوم المحصلة على المرافق، والقضاء على العجز الشديد في الموازنة والوصول إلى الموازنة الصفرية شديدة التوازن، وأخيراً توحيد سعر الين الياباني عند مستوى ٣٦٠ يناً للدولار وإلغاء سياسة الأسعار المتعددة للين، التي تم تطبيقها خلال عامي ١٩٤٥ و١٩٤٦[٩٥].

نجحت خطة دودج في كبح جماح التضخم. وبالرغم من أنه كان يُتوقَّع أن تؤدي حزمة السياسات السابقة إلى حدوث ركود اقتصادي شديد، إلا أن هذا لم يحدث بالشكل الذي كان متوقعاً، سواء بسبب نجاعة هذه السياسات، أو بسبب تزامن تطبيق هذه الخطة مع وقوع الحرب

---

(٩٤) أونو، التنمية الاقتصادية في اليابان.. الطريق الذي قطعته اليابان كدولة نامية، ص ١٩٧ ـ ٢٠٠.

(٩٥) تبنّت الحكومة اليابانية خلال هذين العامين سعرين لصرف الين: الأول تراوح بين (١٥٠ ـ ٦٠٠) يناً للدولار الأمريكي بالنسبة إلى الصادرات، وسعر آخر ترواح بين (١٢٥ ـ ٢٥٠) يناً للدولار بالنسبة إلى الواردات. انظر: المصدر نفسه، ص ١٩١ و٢٠١ ـ ٢٠٢.

الكورية (١٩٥٠ ـ ١٩٥٣)، والتي ساهمت في إنعاش الاقتصاد الياباني على خلفية استخدام القوات الأمريكية لليابان قاعدة للإمدادات وانتاج العديد من السلع العسكرية والمدنية ذات الصلة بالحرب، ما أدى بدوره إلى توسيع حجم الطلب الخارجي، ومن ثم توسع قطاع الصادرات اليابانية. كما كان لخطة دودج دور مهم في تكريس سياسات الاقتصاد الحر، في وقت ساد الاقتصاد الموجه من سنة ١٩٣٧ وحتى ذلك الوقت.

تزامنت السياسات السابقة مع حزمة من المساعدات الاقتصادية خلال سنوات الاحتلال، لكنها تركزت بالأساس خلال السنوات الأربع (١٩٤٨ ـ ١٩٥١). فقد بلغ إجمالي حجم المساعدات الأمريكية التي قُدمت لليابان خلال الفترة (١٩٤٦ ـ ١٩٥٢) نحو ٢,٢ بليون دولار مقدرة بالأسعار الجارية للدولار خلال تلك الفترة، ما يعادل نحو ١٥,٢ بليون دولار بالأسعار الثابتة للدولار سنة ٢٠٠٥، توزعت بواقع نحو ١,٧ بليون دولار للمنح الاقتصادية، (نحو ١١,٧ بليون دولار بالأسعار الثابتة لسنة ٢٠٠٥)، ٥٠٤ مليون دولار للقروض الاقتصادية (نحو ٣,٥ بليون دولار بالأسعار الثابتة لسنة ٢٠٠٥). بينما لم يتجاوز إجمالي حجم المنح العسكرية خلال فترة الاحتلال نحو ٠,١ مليون دولار بالأسعار الجارية للدولار في ذلك الوقت، ما يعادل ٠,٦ مليون دولار بالأسعار الثابتة للدولار سنة ٢٠٠٥.

وهكذا، يلاحظ أن النسبة الأكبر من المساعدات الاقتصادية جاءت في شكل المنح الاقتصادية، ما يعادل ٧٧,١ بالمئة، مقابل نحو ٢٢,٩ بالمئة للمساعدات الاقتصادية في شكل القروض، وشبه غياب للمنح العسكرية، وهي مسألة يمكن تفهمها في ضوء الأهداف الأمريكية من الاحتلال[٩٦] (انظر الجدول الرقم (٣ ـ ١)).

---

(٩٦) يلاحظ أن حجم المساعدات الأمريكية التي تم تخصيصها للعراق (نحو ٢٩ بليون دولار) خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠٠٦) هي تقريباً توازي قيمة المساعدات الأمريكية التي تم تقديمها لألمانيا خلال فترة الاحتلال (٢٩,٣ بليون دولار)، وهي ضعف قيمة المساعدات التي تم تقديمها لليابان (١٥,٢ بليون دولار). كما أن قيمة ونسبة المساعدات التي تم تخصيصها لإعادة بناء البنية الاقتصادية في اليابان وألمانيا خلال الفترة (١٩٤٩ ـ ١٩٥٢) أقل من تلك التي تم تخصيصها للبند ذاته في حالة العراق، سواء كقيمة مطلقة أو كنسبة من إجمالي حجم المساعدات. فقد بلغ إجمالي المساعدات الأمريكية المخصصة لإعادة بناء البنية الاقتصادية الأساسية في ألمانيا خلال فترة الاحتلال حوالى ٩,٤ بيلون دولار بالأسعار الثابتة لسنة ٢٠٠٥، أي حوالى ٣١,٧ بالمئة من إجمالي المساعدات الأمريكية المقدمة لألمانيا خلال تلك الفترة، ونحو ٥,٢ بليون دولار في حالة اليابان، أي نحو ٤٠ بالمئة من إجمالي المساعدات الأمريكية المقدمة لليابان خلال فترة الاحتلال. وفي المقابل فقد بلغ إجمالي المساعدات الأمريكية المخصصة للبند ذاته نحو ١١,٥ بليون دولار، أي نحو مرة وثلث القيمة التي تم تخصيصها للبند ذاته في حالة ألمانيا، وأكثر من ضعف القيمة ذاتها في حالة اليابان. كما يلاحظ أن نسبة كبيرة من المساعدات الأمريكية لليابان وألمانيا شملت مساعدات الغذاء بسبب الأوضاع الإنسانية التي عانى منها البلدان سنوات عدة بسبب ظروف الحرب العالمية الثانية. وعلى العكس فقد مثلت مساعدات الغذاء والمساعدات الإنسانية نسبة محدودة من إجمالي المساعدات الأمريكية للعراق؛ فعلى الرغم من العقوبات الاقتصادية التي تعرض لها العراق عدة سنوات قبل الحرب، ثم ظروف الحرب، إلا أن الأوضاع الإنسانية لم تصل إلى تلك التي وصلت إليها في حالتي اليابان وألمانيا. انظر: Nina Serafino, Curt Tarnoff and Dick K. Nanto, «U.S. Occupation Assistance: Iraq, Germany and japan Compared,» CRS Report for Congress (Congressional Research Service) (23 March 2006), pp. 7-9.

الجدول الرقم (٣ ـ ١)

المساعدات الأمريكية الاقتصادية والعسكرية المقدمة إلى اليابان خلال فترة الاحتلال بالمليون دولار بالأسعار الجارية للدولار خلال سنوات الاحتلال

(الأرقام بين المعكوفتين تشير إلى القيمة مقدرة بالأسعار الثابتة للدولار سنة ٢٠٠٥)

البند/السنة	١٩٤٦	١٩٤٧	١٩٤٨	١٩٤٩	١٩٥٠	١٩٥١	١٩٥٢	الإجمالي
إجمالي المنح الاقتصادية	٨٢,٧ [٦٦٥,٦]	٢٩١ [٢١٠٧]	٣٧٥,٤ [٢٥٧١,٤]	٣٨٨,٨ [٢٦٦٤,٥]	٢٨٣,٦ [١٩٢٨,٣]	٢٢٥,١ [١٤٣٢,٢]	٤٩,٩ [٣١٠]	١٦٩٦,٥ [١١٦٧٩,٨]
إجمالي القروض الاقتصادية	٢٤ [١٩٣,٢]	٩٨,٣ [٧١١,٨]	١٠٨,٣ [٧٤١,٨]	١١٢,٧ [٧٧٢,٣]	٨١,٨ [٥٥٦,٢]	٦٥,٢ [٤١٤,٨]	١٣,٧ [٨٥,٣]	٥٠٤ [٣٤٧٥,٤]
إجمالي المنح العسكرية	٠ [٠]	٠ [٠]	٠ [٠]	٠ [٠]	٠ [٠]	٠ [٠]	٠,١ [٠,٦]	٠,١ [٠,٦]
الإجمالي	١٠٦,٧ [٨٥٨,٧]	٣٨٩,٣ [٢٨١٨,٨]	٤٨٣,٧ [٣٣١٣,٢]	٥٠١,٥ [٣٤٣٦,٨]	٣٦٥,٥ [٢٤٨٤,٥]	٢٩٠,٣ [١٨٤٧]	٦٣,٧ [٣٩٦,٧]	٢٢٠٠,٦ [١٥١٥٥,٨]

المصدر: Nina Serafino, Curt Tarnoff and Dick K. Nanto, «U.S. Occupation Assistance: Iraq, Germany and japan Compared,» CRS Report for Congress (Congressional Research Service) (23 March 2006), pp. 10-13.

ثانياً: البيئة الداخلية

كان للبيئة الداخلية في اليابان خلال فترة الاحتلال دور مهم في إنجاح مشروع إعادة بناء الدولة في ظل الاحتلال، بدءاً من قبول المجتمع الياباني بالهزيمة في الحرب، وتحميله نخبة داخلية بعينها المسؤولية عن هذه الهزيمة، ومن ثم القبول بالاحتلال ليس فقط كنتيجة طبيعية للهزيمة، ولكن كإطار لإعادة بناء اليابان بعد الحرب. أيضاً أدّى التجانس الثقافي والديني للمجتمع الياباني، وغياب الانقسامات العرقية والدينية، دوراً لا يقل أهمية في تسهيل عملية إعادة بناء الدولة، حيث غابت أزمات مثل الهوية، ما سهل في النهاية مهمة الاحتلال في بناء نظام ديمقراطي. وبشكل عام، فقد ساهمت البيئة الداخلية في خفض التكلفة الاقتصادية والبشرية لعملية إعادة بناء الدولة بالنسبة إلى دولة الاحتلال.

١ ـ الهزيمة الواضحة في الحرب والقبول بها

تكبدت اليابان خسائر مادية وبشرية ضخمة خلال فترة الحرب؛ فعلى المستوى المادي بلغت نسبة الخسائر في إجمالي أصول الثروة القومية اليابانية نحو ٢٥ بالمئة. وصلت هذه النسبة إلى ٨٠ بالمئة في حالة السفن، وإلى ٣٤,٣ بالمئة في حالة الآلات الصناعية. ويوضح الجدول الرقم (٣ ـ ٢) نسبة الفقد في مختلف أصول الثروة القومية.

الجدول الرقم (٣ ـ ٢)

إجمالي الخسائر في الثروة القومية لليابان نتيجة الحرب العالمية الثانية

(مليون ين بأسعار نهاية الحرب)

نوع الأصول المادية	خسائر ما قبل الحرب	خسائر ما بعد الحرب	الإجمالي	معدل الفقد/الخسائر (نسبة مئوية)
السفن	٩١٢٥	١٧٩٦	١٠٩٢١	٨٠,٣
الآلات الصناعية	٢٣٣٤٦	١٥٣٥٢	٣٨٦٩٨	٣٤,٣
المنشآت	٩٠٤٣٥	٦٨٢١٥	١٥٨٦٥٠	٢٤,٦
المواد الصناعية	٣٢٩٥٣	٢٥٠٨٩	٥٨٠٤٢	٢٣,٩
أصول القطاع المنزلي	٤٦٤٢٧	٣٦٨٦٩	٨٣٢٩٦	٢٠,٦
الاتصالات وإمدادات المياه	٤١٥٦	٣٤٩٧	٧٦٥٣	١٥,٩
الكهرباء والغاز	١٤٩٣٣	١٣٣١٣	٢٨٢٤٦	١٠,٨
عربات السكك الحديد والمركبات	١٥٤١٥	١٣٨٩٢	٢٩٣٠٧	٩,٩
إجمالي الخسائر في البنود السابقة	٢٣٦٧٩٠	١٧٨٠٢٣	٤١٤٨١٣	
إجمالي الأصول	٢٥٣١٥٠	١٨٨٨٥٢	٤٤٢٠٠٢	٢٥,٤

المصدر: كينيتشي أونو، التنمية الاقتصادية في اليابان.. الطريق الذي قطعته اليابان كدولة نامية، ترجمة خليل درويش (القاهرة: دار الشروق، ٢٠٠٨)، ص ١٨٨.

وقد ضاعف من هذه الخسائر عاملان رئيسان: **الأول**، هو الحصار الذي فرضه الحلفاء على ممرات الملاحة البحرية، ما أدى إلى غرق جميع السفن الحربية والتجارية اليابانية، وافتقاد وسائل نقل الطاقة والمواد الخام من المستعمرات اليابانية إلى اليابان، ومن ثم إلى انهيار كامل للاقتصاد الياباني.

العامل الثاني هو القصف الجوي الذي تعرضت له المدن اليابانية الرئيسة. كان أكبر تلك الغارات تلك التي تعرضت لها المناطق الشرقية من طوكيو في ١٠ آذار/مارس ١٩٤٥، والتي أدت إلى حصار ١٠ آلاف مواطن قتلوا جميعاً خلال ساعات. وبلغ هذا القصف قمته مع إلقاء الولايات المتحدة القنبلة النووية الأولى على مدينة هيروشيما في ٦ آب/أغسطس ١٩٤٥، ثم إلقاء القنبلة الثانية على مدينة ناغازاكي في ٩ آب/أغسطس (أي بعد ثلاثة أيام فقط من إلقاء القنبلة الأولى)[٩٧]. ووفق بعض التقديرات بلغ إجمالي الخسائر البشرية اليابانية خلال الحرب (١٩٣١ ـ ١٩٤٥) ٣٢٢٣٧٨٧٨ قتيلاً، بنسبة تقترب من ٤,٤ بالمئة من إجمالي عدد السكان في ذلك الوقت (نحو ٧٤ مليون نسمة)، بلغ عدد الضحايا المدنيين منهم ٦٧٢ ألف مواطن، مقابل ٢٥٦٥٨٧٨ من العسكريين[٩٨] (انظر الجدول الرقم (٣ ـ ٣)).

ولم تقتصر الخسائر البشرية على القتلى، فقد اتسع تأثير نطاق الحرب على المجتمع الياباني ليشمل تأثر نسبة كبيرة من المجتمع الياباني بأشكال ومستويات مختلفة. ويوضح الجدول رقم (٣ ـ ٢)، حجم تأثير الحرب على المجتمع الياباني. وكما يتضح من بيانات الجدول الرقم (٣ ـ ٣) فقد بلغ إجمالي من تأثروا بالحرب (قتلى وأحياء) نحو ٢١ مليون نسمة، أي ما يقرب من ثلث سكان اليابان في ذلك الوقت (٢٨,٤ بالمئة).

وقد عايش المواطن الياباني نتيجة هذا الدمار بعد انتهاء الحرب، حيث أدت الخسائر السابقة إلى انهيار الإنتاج بنسبة ٢٠ بالمئة في عامي ١٩٤٥ و١٩٤٦ مقارنة بفترة الحرب، وبنسبة ٣٠ بالمئة مقارنة بفترة ما قبل الحرب (الفترة ١٩٣٤ ـ ١٩٣٦). وتفاقم العجز في الإمدادات. وانحدرت مستويات المعيشة إلى أدنى مستوياتها في سنة ١٩٤٦، ووصل معدل البطالة إلى مستويات حادة نتيجة عودة الجنود والمدنيين من جبهات القتال ومن المستعمرات السابقة. وارتفع معدل التضخم ليتجاوز ١٠٠ بالمئة خلال الفترة (١٩٤٦ ـ ١٩٤٩)، نتيجة اتجاه الحكومة إلى طبع كميات ضخمة من الأوراق المالية لتمويل الدعم وسد الفجوة الغذائية[٩٩].

---

(٩٧) أونو، التنمية الاقتصادية في اليابان.. الطريق الذي قطعته اليابان كدولة نامية، ص ١٨٨ ـ ١٨٩، و Dower, «A Warning from the History».

(٩٨) Werner Gruhl, *Imperial Japan's World War Two, 1931-1945* (New Jersey: Transaction Publisher, 2007), Introduction and Tables, <http://www.japanww2.com/publisher.htm>, (Accessed on 30 May 2012).

(٩٩) أونو، المصدر نفسه، ص ١٩٤ ـ ١٩٥.

الجدول الرقم (٣ ـ ٣)

التكلفة البشرية لتورط اليابان في الحرب العالمية الثانية (١٩٣١ ـ ١٩٤٥)

نمط التأثير	العدد
قتلى عسكريون	٣٢٣٧٨٧٨
قتلى مدنيون	٦٧٢٠٠٠
إجمالي القتلى (١)	٣٢٣٧٨٧٨
جرحى عسكريون	٥٧٦٠٠٠
جرحى نتيجة الهجمات الجوية	٤٧٦٠٠٠
الأيتام والأرامل	١٠٠٠٠٠٠
اللاجئون والمشردون والذين عانوا سوء التغذية	٩٠٠٠٠٠٠
الرجال الذين تم تجنيدهم	٦٦٢٤٠٠٠
إجمالي المتأثرين الأحياء (٢)	١٧٦٧٦٠٠٠
إجمالي القتلى والمتأثرين الأحياء (١+ ٢)	٢٠٩١٣٨٧٨

المصدر: Werner Gruhl, *Imperial Japan's World War Two, 1931-1945* (New Jersey: Transaction Publisher, 2007), Introduction and Tables, <http://www.japanww2.com/publisher.htm>.

٢ ـ القبول بالهزيمة، ومن ثم بالاحتلال ومشروع الإصلاح من الخارج

كان للخسائر المادية والبشرية الهائلة الناتجة من الحرب تأثير مهم في ما يتعلق بنجاح المشروع الأمريكي من أكثر من زاوية؛ فقد أدت هذه الخسائر إلى خلق توافق داخلي على الهزيمة في الحرب وقبول الاستسلام. ولم يقتصر هذا التوافق على النخبة الحاكمة أو الحكومة اليابانية القائمة آنذاك، ولكنه شمل ـ وذلك هو الأهم ـ الشعب الياباني ذاته، وهو ما عبَّر عنه جون داور «باحتضان (اليابانيين) للهزيمة» (Embracing Defeat). وقد تجسدت هذه النتيجة أولاً في قبول الإمبراطور الياباني الهزيمة في الحرب، وهو ما عبَّر عنه مطالبته اليابانيين في ١٥ آب/أغسطس (بعد يوم واحد من إعلان الاستسلام، وستة أيام من إلقاء القنبلة الثانية) «بتحمل ما لا يمكن تحمله» ، ثم توقيعه وثيقة الاستسلام رسمياً في ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٤٥ بحضور ممثلين عن الإمبراطور والجيش الياباني (السلطتين السياسية والعسكرية في البلاد آنذاك)، والجنرال دوغلاس ماك آرثر بوصفه القائد الأعلى لقوات التحالف، وقائد الأسطول الأمريكي شيستر نيميتز، بوصفه ممثلاً للولايات المتحدة،

إضافة إلى ممثلين عن الصين، والمملكة المتحدة، والاتحاد السوفياتي، وأستراليا، وهولندا، وكندا، وفرنسا، ونيوزيلندا(١٠٠).

ثانياً، تجاوز هذا الاستسلام معناه العسكري المباشر ليتضمن بُعداً سياسياً مهماً. فقد قام الاستسلام الياباني على القبول بالشروط التي وضعها مؤتمر بوتسدام. وكان مؤتمر بوتسدام الذي عقد في ٢٦ تموز/يوليو ١٩٤٥، (أي قبل ما يقرب من ثلاثة أسابيع على استسلام اليابان، وقبل أكثر من شهر على توقيعها وثيقة الاستسلام رسمياً)، قد وضع قائمة من الشروط المسبقة للاستسلام، شملت: الاستسلام غير المشروط، والتخلص من القيادات المسؤولة عن الحرب وعن التوسع العسكري الياباني، ومقاضاة مجرمي الحرب، واحتلال قوات التحالف لليابان لحين تأسيس نظام جديد، وتدمير القدرات العسكرية والحربية اليابانية، وتفكيك الإمبراطورية اليابانية، ونزع السلاح الياباني، وتأسيس نظام جديد يضمن حريات التفكير والتعبير والاعتقاد واحترام حقوق الإنسان الأساسية، وإضعاف القدرات الاقتصادية لليابان(١٠١)، بما يضمن عدم تطوير القدرات العسكرية والحربية اليابانية مرة أخرى، بمعنى إعادة هندسة وبناء الاقتصاد الياباني بما يضمن عدم إحياء العسكرية اليابانية من جديد.

ومن ثم، فقد تضمن هذا الاستسلام القبول المسبق بالخطوط العامة لمشروع إعادة بناء الدولة، بما تضمنه ذلك من مكونين أساسيين، هما: نزع سلاح وتفكيك الإمبراطورية اليابانية، وإقامة نظام سياسي ديمقراطي وفقاً لرؤية الدول المنتصرة في الحرب (قوى الاحتلال)، وما ارتبط بهما من سياسات محددة مسبقاً، مثل تطهير البيروقراطية والمؤسسة العسكرية من المسؤولين عن الحرب وعن توسع العسكرية اليابانية، وتفكيك الرأسمالية اليابانية باعتبارها شريكاً للمؤسسة العسكرية خلال مرحلة التوسع العسكري.

وباستثناء المسألة الخاصة بمستقبل النظام الإمبراطوري والإمبراطور هيروهيتو، لم يكن هناك خلاف كبير بين الحكومة اليابانية ودولة الاحتلال. فقد استند الاحتلال إلى وثيقتين أساسيتين، هما إعلان بوتسدام، ووثيقة الاستسلام. ففي ضوء تجاهل إعلان بوتسدام مستقبل الإمبراطور، وفشل المسؤولين اليابانيين في الحصول على تعهد واضح من جانب الولايات المتحدة يضمن عدم المساس بالنظام الإمبراطوري أو بالإمبراطور هيروهيتو، فقد مال الإمبراطور والحكومة اليابانية إلى تفسير إعلان بوتسدام على أنه يضمن ـ ضمناً ـ الحفاظ على هذا النظام. ففي حديث له في ١٥

(١٠٠) Dobbins [et al.], *America's Role in Nation Building from Germany to Iraq*, p. 26.
انظر نصّ وثيقة الاستسلام، متاح على الموقع الإلكتروني لمكتب الدايت الياباني (البرلمان)، «Instrument of Surrender,» The National Diet Library Website, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c05.html>, (accessed on 16 February 2011).

(١٠١) «Potsdam Declaration,» Birth of the Constitution of Japan.
ولمزيد من التفاصيل حول تلك المرحلة، انظر: «Reports of General Macarthur: The Campaigns of MacArthur in the Pacific,» General Staff of GHQ, vol. 1, <http://www.history.army.mil/books/wwii/macarthur%20reports/macarthur%20v1/index.htm#contents>, (accessed on 20 February 2011).

آب/أغسطس ١٩٤٥، وقبل توقيع وثيقة الاستسلام، قال الإمبراطور: «طالما أنه أصبح من الممكن الحفاظ على هيكل الدولة الإمبراطورية، فإننا سنكون دائماً معكم أتباعنا المخلصين»[(١٠٢)]. وهو التفسير ذاته الذي تبناه رئيس الوزراء الياباني آنذاك سوزوكي؛ ففي كلمة له في اليوم ذاته بمناسبة استقالة حكومته، أشار إلى أن قبول اليابان بشروط بوتسدام يتوقف بالأساس على الحفاظ على مبدأ «سيادة الإمبراطور». وفي ٢٤ آب/أغسطس أعاد الإمبراطور تأكيد مضمون خطابه السابق[(١٠٣)].

وقد كان لهذا التفسير دلالتان مهمتان: الأولى، أنه رغم تركيز الجانب الياباني على الشرط الخاص بالحفاظ على مؤسسة الإمبراطور، إلا أن المهم هنا هو قبول الإمبراطور والحكومة اليابانية بباقي الشروط والأهداف الأخرى الواردة في إعلان بوتسدام، بدءاً من القبول بمبدأ الاحتلال ذاته، وانتهاء بمجموعة الأهداف الأساسية التي تضمنها الإعلان. الدلالة الثانية هي وجود مساحة مشتركة بين الحكومة اليابانية والولايات المتحدة؛ فرغم وجود تباين نسبي بين التفسيرين الياباني والأمريكي لمضمون الإعلان في ما يتعلق بمستقبل الإمبراطور، إلا أنه في حقيقة الأمر لم يكن هناك تناقض جوهري بينهما، فبينما ذهب الموقف الياباني إلى أن التفسير الأمريكي لإعلان بوتسدام يشير إلى عدم المساس بنظام الإمبراطور ووضعه الدستوري، فإن التفسير الأمريكي - وفقاً لرسالة لوزير الخارجية الأمريكي إلى الحكومة اليابانية في ١١ آب/أغسطس ١٩٤٥ - يشير إلى الإبقاء على الباب مفتوحاً على كل البدائل بشأن مستقبل هذا النظام، وأن الأمر يخضع في التحليل الأخير لرؤية القيادة العليا لقوات التحالف.

وعلى الجانب الأمريكي، نشأ خلاف داخل الولايات المتحدة بين اتجاهين حول طبيعة إعلان بوتسدام ووثيقة الاستسلام. الاتجاه الأول نظر إلى إعلان بوتسدام، ثم وثيقة الاستسلام، كـ «اتفاق تعاقدي» أكثر منه تنازلاً غير مشروط عن السيادة، الأمر الذي يعني أن صاحب السيادة (الإمبراطور) ليس موضوعاً للإلغاء. بينما مال الاتجاه الثاني، ومثله وزير الخارجية آنذاك، إلى النظر إلى الإعلان باعتباره إنذاراً، وأن قبوله من جانب الحكومة اليابانية هو بمنزلة استسلام نهائي وغير مشروط، ومن ثم فإن جميع المؤسسات اليابانية، بما فيها الإمبراطور، خاضعة للمراجعة والإصلاح بوساطة سلطات الاحتلال. وقد تبنت وزارة الخارجية والرئيس الأمريكي ترومان هذا التفسير. ففي رسالة من الرئيس ترومان إلى ماك آرثر في ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٤٥ (بعد توقيع وثيقة الاستسلام بأربعة أيام فقط)، رداً على استفسار من ماك آرثر حول رفض الحكومة اليابانية إغلاق سفاراتها في الخارج بدعوى أن إعلان بوتسدام لا يتضمن أي إشارة صريحة إلى هذه المسألة، أعاد ترومان التأكيد أن العلاقة مع اليابان لا تستند إلى أساس تعاقدي ولكنها تقوم على «استسلام غير مشروط»[(١٠٤)].

---

(١٠٢) «Since it Has Been Possible to Preserve the Structure of the Imperial State, We Shall Always Be with Ye, Our Good and Loyal Subjects,» in: Eiji, *Inside GHQ: The Allied Occupation of Japan and its Legacy*, p. 229.

(١٠٣) المصدر نفسه، ص ٢٣٠.

(١٠٤) المصدر نفسه، ص ٢٣١.

ورغم ما قد يكتنف النظر إلى إعلان بوتسدام باعتباره وثيقة تعاقدية بين دول الحلفاء والحكومة اليابانية من صعوبات بالنظر إلى أن الحكومة اليابانية لم تكن طرفاً في هذا الإعلان، إلا أن هذا لا ينسحب بشكل كامل على وثيقة الاستسلام التي وقع عليها ممثل عن الحكومة اليابانية والإمبراطور، وممثل آخر عن القيادة العامة اليابانية (المؤسسة العسكرية)، بالإضافة إلى ممثلين عن الولايات المتحدة، والاتحاد السوفياتي، والصين، والقيادة العامة لقوات التحالف. وقد تضمنت هذه الوثيقة، التي كانت أقرب إلى الإقرار الياباني منه إلى الاتفاق، اعترافاً صريحاً منه بقبول كل ما جاء في إعلان بوتسدام، من جانب السلطتين الأساسيتين: الحكومة والإمبراطور، والمؤسسة العسكرية، وتوقيع ممثليهما على الوثيقة.

وبعيداً من هذه الخلافات، فالثابت هنا أن الاحتلال الأمريكي لليابان قد استند إلى قبول واعتراف ياباني واضح، من جانب الحكومة والإمبراطور والمؤسسة العسكرية، بأهداف الاحتلال والخطوط والسياسات العريضة التي سيتم تطبيقها خلال فترة الاحتلال، وأن هناك مجموعة من «الإصلاحات» التي سيتم إدخالها على الهياكل السياسية والاقتصادية والأمنية، بما يتفق ورؤية سلطات الاحتلال مستقبل اليابان، وأن التحفظ الياباني الوحيد على هذه «الإصلاحات» قد تعلق بمؤسسة الإمبراطور، ومع ذلك كان هناك مساحة كبيرة من التوافق بين الجانبين في ما يتعلق بهذا الإشكال. مثل هذا «التعاقد» لم يتوافر في الحالتين العراقية أو الأفغانية.

ولم تقتصر «شرعية» الاحتلال، وما طرحه من مشروع لإعادة بناء الدولة اليابانية، على الشرعية الداخلية فقط، ولكنها امتدت لتشمل تمتعه بدرجة كبيرة من الشرعية[(١٠٥)] أيضاً على المستويين الإقليمي والدولي. فبالإضافة إلى الشرعية الدولية لهذه الحرب لدى دول الحلفاء، فقد تطورت شرعية مماثلة على المستوى الإقليمي، وذلك استناداً إلى التضحيات المادية والبشرية التي تكبدتها القوى الإقليمية والدولية نتيجة التوسع الخارجي للعسكرية اليابانية، والتي بدأت باحتلال منشوريا في سنة ١٩٣١، ثم الحرب المفتوحة ضد الصين بدءاً من سنة ١٩٣٧. وقد نتج من التوسع العسكري الياباني سقوط أعداد كبيرة من الضحايا في دول شرق وجنوب شرق آسيا، بلغت أقصاها في الصين التي تحملت التكلفة البشرية الأكبر بين دول المنطقة، والتي بلغت وفق بعض التقديرات نحو ١٥ مليون شخص، سواء الذين سقطوا بشكل مباشر نتيجة العمليات العسكرية أو بشكل غير مباشر نتيجة ظروف الحرب. كما أصابت هذه التكلفة دولاً أخرى مثل الفيليبين، والهند الشرقية الهولندية ـ إندونيسيا حالياً ـ والتي تراوح حجم الضحايا فيها بين بضعة ملايين ومئات الآلاف[(١٠٦)].

---

(١٠٥) الشرعية المقصودة هنا هي الشرعية «السياسية» بالأساس، بمعنى التوافق الإقليمي والدولي على مشروع الاحتلال، وليس الشرعية القانونية المستندة إلى قرارات المنظمات الإقليمية أو القانون الدولي والمنظمات الدولية.

(١٠٦) Dower, «A Warning from the History».

انظر أيضاً: Melissa Willard-Foster, «Planning the Peace and Enforcing the Surrender, an Explanation of the Role of Deterrence in the Allied Occupations of Germany and Japan,» *Journal of Interdisciplinary History*, vol. 4, no. 1 (Summer 2009), pp. 33-56.

لقد أدى هذا الوضع إلى وجود مصلحة واضحة لدى دول الجوار الإقليمي ودول شرق وجنوب شرق آسيا في وجود مشروع دولي لتفكيك الإمبراطورية اليابانية ونزع سلاحها، وإعادة بناء النظامين السياسي والاقتصادي وفق الخطوط العامة التي حددها مؤتمر بوتسدام، وبناء يابان ذات توجهات خارجية سلمية، الأمر الذي أضفى درجة كبيرة من الشرعية الإقليمية على هذا المشروع، وهو شرط افتقدته، إلى حد كبير، الحالتان العراقية والأفغانية. ولم يقتصر مصدر هذه الشرعية على وجود تلك المصلحة الإقليمية، ولكنه تجسد في عدة مظاهر؛ منها مشاركة القوى الإقليمية في صياغة المشروع الدولي في اليابان. فرغم حرص الولايات المتحدة منذ البداية على الإدارة المنفردة للاحتلال ـ على عكس ما حدث في حالة ألمانيا ـ إلا أن سياسات وأهداف هذا الاحتلال قد صيغت بالتوافق الدولي في مؤتمر بوتسدام بمشاركة دول الحلفاء، وبمشاركة إحدى القوى الإقليمية المهمة ذات الصلة بمستقبل اليابان بعد الحرب وهي الصين.

ومن ناحية ثالثة، فقد كان لهذه الشرعية، الداخلية والإقليمية، تأثيرها الإيجابي المهم في استقرار ونجاح المشروع السياسي في اليابان من خلال غياب المقاومة الداخلية المسلحة لهذا المشروع، وغياب التدخلات الإقليمية المعوقة تنفيذه، وهو ما أدى إلى تقليل التكلفة الإجمالية ـ المالية والبشرية ـ للاحتلال، وهو شرط أيضاً افتقدته، إلى حد كبير، الحالتان الأفغانية والعراقية.

ومن بين المؤشرات المهمة على قبول اليابانيين بالاحتلال ومشروع الإصلاح، السياسي والاقتصادي، الطريقة التي تعامل بها اليابانيون مع الجنرال ماك آرثر، إذ سرعان ما تم التعامل معه بالطريقة والمكانة كلتيهما اللتين أعطوهما للإمبراطور، كما تعاملوا مع القيادة العامة بالمكانة نفسها التي أولوها للمؤسسة العسكرية قبل الهزيمة في الحرب. وقد عبر عن هذا التوجه ما عُرف بظاهرة الخطابات اليومية التي اعتاد اليابانيون إرسالها إلى الجنرال ماك آرثر طوال فترة الاحتلال، والتي كانت تنطوي على عبارات تبجيل وتقدير عالٍ لماك آرثر. فقد بلغ عدد الخطابات التي أرسلت إليه خلال الفترة (أيلول/سبتمبر ١٩٤٦ ـ أيار/مايو ١٩٥١) ٤٤١١٦١ خطاباً، كانت معظمها مكتوبة باللغة اليابانية، والبعض منها كان مكتوباً باللغة الإنكليزية. وقد عكست هذه الخطابات المكانة الكبيرة التي أولاها اليابانيون إلى ماك آرثر، فمنهم من دعا فيها إلى عبادة صورته ـ كما يفعل كل صباح مع صورة الإمبراطور ـ، ومنهم من اعتبره فيها «منقذ الحياة»، ومنهم من اعتبره «إله الخير والإحسان». كما تضمنت هذه الخطابات إشارات مكثفة إلى «السلام»، و«الديمقراطية»، في إشارة واضحة إلى تفاعل اليابانيين مع المفاهيم الأساسية التي حملها مشروع الاحتلال. كما أبدت هذه الخطابات تفاعلاً واضحاً مع سياسات «التطهير»، وهو ما عكسته إشارات الكثير منها إلى أسماء مسؤولين، اقترح أصحابها ضمهم إلى تلك السياسة.

كما كشفت بعض هذه الخطابات عن بعض الممارسات «غير الديمقراطية»، مثل إشارة خطابات طلاب المدارس والجامعات عن الممارسات غير الديمقراطية للمدرسين والأساتذة داخل قاعات التدريس. بعض هذه الخطابات كان يتم ترجمتها إلى اللغة الإنكليزية أو كتابة ملخصات لها ورفعها

إلى ماك آرثر، للاضطلاع عليها[١٠٧]. هذه الخطابات لم تكن فقط مؤشراً يدلُّ على قبول اليابانيين بالاحتلال والسياسات الإصلاحية وتفاعلهم مع هذه الإصلاحات، ولكنها أكدت لماك آرثر أيضاً التفاؤل الذي أبداه حول فرص نجاح سياسات الإصلاح.

ولم يقتصر هذا التوجه على عامة اليابانيين ولكنه امتد أيضاً إلى النخب المثقفة، وبخاصة النخبة اليسارية، والذين أطلقوا على أنفسهم أصحاب «الخطابات التقدمية». وقد نشأ داخل هؤلاء حركة نقد ذاتي و«ندم» على المرحلة السابقة من تاريخ اليابان، وحمَّلوا أنفسهم جزءاً من مسؤولية عدم الوقوف ضد سيطرة النخبة العسكرية وتوسعها الخارجي. ودعا هؤلاء إلى استغلال المرحلة الجديدة في تاريخ اليابان وتحويل ما وصفوه «بالحرية التدريجية المقننة» التي أسسها الاحتلال إلى عملية نزع سلاح ودمقرطة طوعية وذاتية. ولكن ظلت المشكلة هنا أن الأفكار الماركسية شكلت مدخلاً لفهم طبيعة تلك المرحلة في تاريخ التطور السياسي لليابان، ومدخلاً لفهم موقع المشروع الأمريكي في هذا السياق، حيث نظروا إلى الحرب، وما تبعها من احتلال يسعى إلى فرض الديمقراطية، على أنها ليست سوى مرحلة سابقة على تأسيس المجتمع الاشتراكي. ومع ذلك ظلت النقطة الإيجابية هنا هي قبول هذا التيار، من ناحية، بأن ما يحدث آنذاك هو عملية تحول إلى الديمقراطية بالفعل ـ بصرف النظر عن سياق تطورها ـ وقبولهم، من ناحية ثانية، بهذه العملية[١٠٨].

٣ ـ ضعف المعارضة الداخلية للاحتلال

كان للهزيمة الواضحة في الحرب تأثيرها المهم في غياب أي شكل من أشكال المعارضة العنيفة للمشروع الأمريكي في اليابان. لكن بالإضافة إلى عامل وضوح الهزيمة، كان هناك عامل مهم آخر لا يمكن تجاهله ألا وهو الطريقة التي تم بها تجسيد وشرعنة هذه الهزيمة. فإضافة إلى توثيق هذه الهزيمة وقبول شروط الاستسلام ـ كما حددها إعلان بوتسدام ـ في وثيقة إعلان الاستسلام، فقد تضمنت الوثيقة عدداً من العوامل المهمة التي كان لها تأثيرها السياسي المهم في إضعاف أي نزعة نحو المقاومة العسكرية العنيفة: **أولها**، هو توقيع هذه الوثيقة بالنيابة عن الإمبراطور هيروهيتو، فرغم عدم حضور الإمبراطور بذاته مؤتمر التوقيع على الوثيقة، إلا أن ممثلا عنه (وعن الحكومة اليابانية) قد حضر المؤتمر ووقع عليها نيابة عنه. وقد كان لهذا الشرط تأثير سياسي مهم في تمرير الاستسلام بالنظر إلى المكانة السياسية والدينية للإمبراطور لدى المجتمع الياباني.

العامل الثاني هو توقيع القيادة العامة للجيش الإمبراطوري على الوثيقة وتضمينها اعترافاً صريحاً من الجيش الياباني بقبول الاستسلام غير المشروط. والأهم من ذلك هو توجيه الوثيقة، باسم الموقعين عليها، أمراً مباشراً لجميع القوات العسكرية اليابانية ـ أينما وجدت سواء داخل اليابان

(١٠٧) Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, pp. 227 and 231.

(١٠٨) المصدر نفسه، ص ٢٣٤ ـ ٢٣٦.

أو خارجها ـ وللشعب الياباني، بقبول إعلان بوتسدام والاستسلام غير المشروط، ووقف أي أعمال عدائية، والامتناع عن تدمير أي معدات أو منشآت عسكرية أو مدنية، والإذعان لأي مطالب أو إجراءات تفرضها القيادة العليا لقوات التحالف(١٠٩). بهذا المعنى، يمكن القول إن وثيقة الاستسلام، إضافة إلى قيمتها السياسية، فإن مضمونها وطبيعة الأطراف اليابانية الموقعة عليها وفرت قدراً كبيراً من الشرعية والغطاء السياسي للقبول بالاحتلال وبمشروع إعادة بناء الدولة ونزع الشرعية عن أي مقاومة عنيفة لهذا المشروع.

لكن هذا لم يعنِ الغياب الكامل للمعارضة اليابانية لمشروع إعادة بناء الدولة، لكنها اقتصرت على فصيل محدد هي المعارضة الشيوعية، ممثلة أساساً بالحزب الشيوعي. وقد جاء نمو هذه المعارضة نتيجة إصلاحات السياسية التي أدخلها الاحتلال من ناحية، بخاصة إطلاق سراح المسجونين السياسيين وكان من بينهم عدداً مهماً من الشيوعيين والقيادات الشيوعية، وإضفاء الشرعية على الحزب الشيوعي، ثم إقرار قانون النقابات العمالية في شهر كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٥ (أي بعد ثلاثة شهور فقط تقريباً من بدء الاحتلال)، والذي أعطى للعمال وللنقابات العمالية الحق في الإضراب و«المساومة الجماعية»، وهو ما سمح للتيار والحزب الشيوعي في التمدد داخل الطبقة العاملة والنقابات العمالية، فضلاً عن عودة العديد من القيادات الشيوعية اليابانية من الخارج، وكان أبرزهم آنذاك «نوساكا سانو» (Nosaka Sano) في منتصف كانون الثاني/يناير ١٩٤٦ بعد إقامة لفترة طويلة بالخارج. كما كان هذا التنامي جزءاً من تنامي الأيديولوجية الشيوعية على المستوى العالمي خلال النصف الثاني من الأربعينيات.

ومع ذلك، يجب فهم هذه المعارضة ووضعها في سياقها الصحيح، إذ لا يمكن مقارنة هذه المعارضة بحال من الأحوال بالمعارضة أو التحدي الذي واجهه الاحتلال الأمريكي في العراق أو أفغانستان على سبيل المثال. اللافت للنظر هنا أن الحزب الشيوعي تبنى مفهوماً للتغيير والمعارضة لا يقوم على الصراع المسلح ضد الاحتلال بقدر ما قام على محاولة تعظيم المكاسب القطاعية في ظل قبول الاحتلال وأجندته الإصلاحية من حيث المبدأ، والالتزام بالعمل السلمي. ففي الوقت الذي تحدث فيه الحزب الشيوعي عن إقامة مجتمع اشتراكي، إلا أنه حاول التوفيق بين الأجندة الشيوعية وأجندة الاحتلال. فقد تحدث نوساكا سانز، على سبيل المثال، عما أسماه «الثورة السلمية» التي تقوم على تحقيق التوافق بين أجندة الاحتلال ورغبات الشعب، إذ تحدث عن البيروقراطية والعسكريين باعتبارهم أكبر تهديد للثورة، وأن خلق «جبهة شعبية ديمقراطية» لا يعني أن الحزب الشيوعي يسعى إلى إقامة اشتراكية من خلال التخلص من الرأسمالية «اليوم». وقد كان لرؤية نوساكا تلك تأثيرها في برنامج الحزب الشيوعي الذي تم وضعه في شباط/فبراير ١٩٤٦ بعد عودته من الصين، والذي أكد صراحة أن الحزب الشيوعي الياباني يسعى إلى تحقيق

---

(١٠٩) راجع نص وثيقة الاستقلال والأطراف الموقعة على الوثيقة، في: «Instrument of Surrender,» The National Diet Library Website.

الثورة البرجوازية الديمقراطية باعتبارها هدفاً حالياً وأساسياً، ولكن من خلال الأدوات السلمية والديمقراطية.

وبالإضافة إلى موقف الحزب الشيوعي من البيروقراطية والعسكريين والرأسمالية اليابانية، وهو ما دفعه إلى دعم سياسات التطهير التي طبقتها سلطات الاحتلال داخل هذه المؤسسات وسياسة تفكيك الشركات العائلية الكبيرة والإقطاعية اليابانية، فقد تبنى الحزب الشيوعي المواقف ذاتها تقريبا في ما يتعلق بالإمبراطور الياباني. فعلى العكس من الموقف المتشدد الذي كان يتبناه هذا التيار ضد الإمبراطور قبل الاحتلال فقد ذهب الحزب إلى أن القيادة الدينية والروحية للإمبراطور يمكن تركها للتصويت الشعبي عندما تتأسس الديمقراطية الحقيقية(١١٠).

والمفارقة المهمة هنا أن التيار المحافظ الحاكم ـ الذي مثل الحليف الرئيس للاحتلال ـ قد تبنى مواقف معارضة لسلطات الاحتلال بخصوص العديد من القضايا، فاقت مواقف التيار الشيوعي، الذي دعم مواقف الاحتلال في العديد من هذه القضايا، وبخاصة في ما يتعلق بالموقف من الإمبراطور وحدود المراجعة الدستورية. ففي الوقت الذي كان يسعى فيه التيار المحافظ الحاكم إلى الحفاظ على الوضع الدستوري للإمبراطور ومحاولة إعاقة إدخال أي تعديلات دستورية جوهرية على دستور الميجي، بل والترويج لصلاحية هذه الدستور ـ على نحو ما عكسته نتائج لجنة ماتسوموتو ـ؛ فقد تبنى التيار الشيوعي مواقف أكثر تقدماً في هذه القضايا، وهو ما عكسته مبادرات المراجعة الدستورية التي قدمها أنصار هذا التيار والتي وصل بعضها إلى اقتراح إلغاء مؤسسة الإمبراطور والأخذ بالنظام الجمهوري(١١١). وبشكل عام، فقد نظر التيار الشيوعي إلى الاحتلال باعتباره «المحرر» من هيمنة تحالف العسكريين والرأسمالية الكبيرة، والسماح بنمو التوجهات والطموحات الطوعية نحو السلام والديمقراطية(١١٢).

ربما جاء التحدي الأهم من جانب قطاع العمال، وتحديداً من خلال ما عُرف بظاهرة «السيطرة على الإنتاج»، والتي قام بها بالأساس جزء من قطاع العمال الذي افتقد دعم الحزب الشيوعي، فقد جسدت تلك الحركات ما أطلق عليه «الثورة من أسفل» في مواجهة «الثورة من أعلى» التي سعى الاحتلال إلى تطبيقها. فبدلاً من سياسة الإضرابات قام هؤلاء ـ في العديد من المؤسسات ـ بتبني سياسة بديلة قامت على السيطرة على عملية الإنتاج وقيام العمال بأنشطة الإنتاج والإدارة معاً، لحين استجابة الإدارة لمطالبهم. حدث ذلك في مؤسسات عدة مثل صحيفة يوميور، و«سكك كيسي الكهربائية»، ومنجم فحم «ميتسوي بيباي».

(١١٠) Dower, Ibid., pp. 255-256.

(١١١) انظر ملخص تصوّرات الأحزاب السياسية اليابانية: المحافظة والشيوعية، والاشتراكية، من المراجعة الدستورية في ظل الاحتلال، وبخاصة موقفها من وضع الإمبراطور في الدستور الجديد، في: «Various Proposals of Constitutional Revisions by Political Parties,» The National Diet Library Website, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/02/040shoshi.html>, (accessed on 25 May 2011).

(١١٢) انظر مقدمة جون دوير، في: Eiji, *Inside GHQ: The Allied Occupation of Japan and its Legacy*, p. xx.

وقد بدأت هذه الأنشطة تتَّخذ شكلاً منظماً بدءاً من أواخر سنة ١٩٤٥، وخصوصاً في ضوء نجاحها في تحقيق أهداف العمال في الكثير من الشركات والمؤسسات، وتحولها إلى بديل أكثر جاذبية من حيث تواضع تأثيراته السلبية في استمرار عملية الإنتاج والتشغيل. فقد ارتفع عدد عمليات السيطرة على الإنتاج من ١٣ حالة في شهر كانون الثاني/يناير ١٩٤٦، إلى ٢٠ حالة في شهر شباط/فبراير، إلى ٣٩ حالة في شهر آذار/مارس، و٥٣ حالة في شهر نيسان/أبريل، ثم ٥٦ حالة في شهر أيار/مايو، بإجمالي ١٨١ حالة خلال الشهور الخمسة، وبمشاركة نحو ١٠ آلاف عامل شهرياً في هذه الأنشطة، تركزت في مدينة طوكيو بالأساس. لكن يلاحظ أن هذه الأنشطة بدأت في التراجع خلال النصف الثاني من سنة ١٩٤٦، لتصل إلى ٣٠ حالة فقط خلال الفترة من شهر حزيران/يونيو ١٩٤٦ إلى شباط/فبراير ١٩٤٧[١١٣].

وقد مثل عام ١٩٤٦ نقطة تحول مهمة في تصاعد تحدي التنظيمات العمالية والتيار الشيوعي، سواء من خلال عمليات «السيطرة على الإنتاج» أو تنظيم الإضرابات والتظاهرات. ففي شهر نيسان/أبريل استطاعت ٦٩ جماعة عمالية وفلاحية، و٤٥ جماعة ثقافية حشد نحو ٧٠ ألف مشارك في ميدان «هيبيا» بمدينة طوكيو بهدف التخلص من حكومة شيديهارا بسبب ما وصفوها بأنها «حكومة الأغنياء وعدو الشعب». ثم شهد شهر أيار/مايو مزيداً من تصاعد هذه التظاهرات، حيث شهد سلسلة منها عرفت باسم «يوم مايو»، تراوح عدد المشاركين فيها بين ١,٢٥ ـ ٢,٥ مليون.

ولكن الملاحظة المهمة التي يجب إعادة تأكيدها أن هذه التظاهرات والإضرابات لم تشهد رفع شعارات مناهضة للاحتلال بقدر ما استهدفت الحكومة اليابانية، كما حرصت معظمها على تأكيد الالتزام بإعلام بوتسدام وبالأجندة الإصلاحية للاحتلال. ففي خطاب وجهه منظمو تظاهرة الأول من مايو المشار إليها جاء فيه:

«إننا نعبر عن تقديرنا العميق للإجراءات التي اتخذت من جانب قوات التحالف لتحرير الشعب، ومنحه الحرية، ومد الحقوق إلى جماعات العمال والفلاحين. واستلهاماً لذلك، فإننا نأمل في اقتلاع الظلم الإقطاعي والاستبدادي، وتأسيس حكومة شعبية، تستند إلى الإرادة الحقيقية للشعب وليس إلى القضاء على السلام العالمي مرة أخرى، وتحقق الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي لا تعرض حياة الشعب مرة أخرى إلى الخطر، والاعتراف بنا دوليا كأمة سلمية ديمقراطية»[١١٤].

وأشارت الرسالة بشكل صريح إلى البيروقراطية والرأسمالية وملاك الأراضي باعتبارهم الأعداء الحقيقيين للثورة الديمقراطية.

وهكذا، يلاحظ هنا أن هذه المعارضة ـ باعتبارها المعارضة الأساسية في اليابان حتى تلك الفترة ـ لم تستهدف سلطات الاحتلال أو قواته، بل الحكومة والبيروقراطية ورجال الأعمال والشركات الكبيرة، وملاك الأراضي الزراعية، باعتبارهم التحدي الرئيس لما أسموه «الثورة الديمقراطية». كما استهدفت

(١١٣) Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*, pp. 257-258.

(١١٤) المصدر نفسه، ص ٢٦١ ـ ٢٦٢.

بالأساس إصلاح الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية لطبقة العمال والفلاحين. والأهم من ذلك، أنها اعترفت صراحة بالتزامها بالوثائق الأساسية التي حكمت الاحتلال وعلى رأسها إعلان بوتسدام.

ومع ذلك، ورغم هذه السمات المهمة التي ميزت الأنشطة الاحتجاجية للطبقة العاملة والتنظيمات العمالية، فقد تبنت سلطات الاحتلال سياسة متشددة تجاهها، بالرغم من أن الوثائق التي حكمت عمل ماك آرثر تجاه أنشطة المعارضة اليابانية لم تنطبق على هذه الأنشطة، ولا سيَّما وثيقة «السياسة الأمريكية الأولية تجاه اليابان بعد الاستسلام»، والتي أعطت للقيادة العليا الحق في التدخل ضد الأنشطة اليابانية التي تستهدف القضاء على التوجهات السلطوية والإقطاعية عندما تمثل تهديداً لأمن قوات التحالف أو غيرها من الأهداف الأساسية للاحتلال، وهو ما لم ينطبق على هذه الأنشطة. ومع ذلك، فقد دان ماك آرثر هذه التظاهرات واعتبرها تهديداً لمستقبل التنمية في اليابان. السبب الأساسي أن هذه الأنشطة لم تمثل تهديداً أو تحدياً مسلحاً ومباشراً لقوات التحالف والاحتلال بقدر ما مثلت تهديداً ناعماً لنظرية «الثورة من أعلى» التي استند إليها المشروع الأمريكي في اليابان.

وقد أدى ظهور هذا التحدي إلى حدوث تحول مهم في مسار المشروع الأمريكي في اليابان في اتجاه التركيز على بناء اقتصاد رأسمالي ياباني قوي على نحو ما سيتم مناقشته بعد. كما أدى تصاعد هذا النمط من المعارضة إلى نتيجة أخرى هي التقارب بين سلطات الاحتلال وكل من البيروقراطية وقطاع الأعمال، بهدف تفكيك الاتحادات العمالية الراديكالية على مستوى الصناعات والشركات. وفي هذا الإطار، أصبح مفهوم «التطهير الأحمر» (Red Purge) من المفاهيم الأساسية، حيث تم في هذا الإطار تسريح نحو ١١ ألف ناشط من النقابات العمالية في القطاع العام خلال الفترة من نهاية سنة ١٩٤٩ حتى حزيران/يونيو ١٩٥٠، تم بعدها التوسع في سياسة التطهير لتشمل القطاع الخاص وقطاع الإعلام ليصل إجمالي من تم تسريحهم بنهاية سنة ١٩٥٠ إلى نحو ٢١ ألف موظف وعامل. هذا التحالف بدوره أدى إلى تكريس سيطرة سلطات الاحتلال بدون معارضة حقيقية.

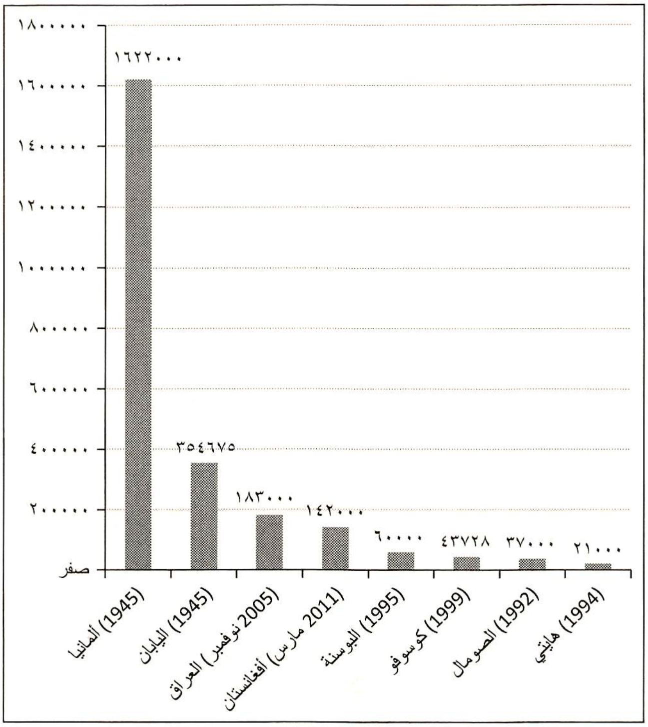
وكان لغياب المقاومة الداخلية العنيفة للاحتلال في اليابان تأثير مهم في نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة. فمن ناحية، نتج من ذلك انخفاض حجم التكلفة الاقتصادية لعملية إعادة بناء الدولة، ويخاصة غياب التكلفة البشرية لتلك العملية تقريبا، مما جنب الاحتلال حدوث انقسامات داخلية كبيرة (داخل دولة الاحتلال) حول مشروع إعادة بناء الدولة. كما كان بإمكان الاحتلال إنجاز مشروع إعادة بناء الدولة بوجود عسكري محدود نسبياً. لكن كما سبق القول في الفصل الثاني، فإن العلاقة بين حجم الوجود العسكري وغياب العنف هي علاقة معقدة لا تسير في اتجاه واحد؛ فارتفاع مستوى المقاومة العنيفة للاحتلال يفرض على دولة الاحتلال الاعتماد على حجم كبير من القوات العسكرية. والعكس صحيح؛ فغياب العنف يسمح للاحتلال بتطبيق مشروع إعادة بناء الدولة بمستوى أقل من القوات العسكرية. لكن في الوقت ذاته، فإن اعتماد الاحتلال على حجم كبير من القوات العسكرية قد يكون هو السبب في غياب العنف، أو السيطرة عليه ووضعه في

أضيق نطاق ممكن. كذلك، فإن حجم قوات الاحتلال يعتمد من ناحية أخرى على مساحة الدولة المحتلة، وحجم سكانها.

وفي ما يتعلق بالحالة اليابانية، يلاحَظ أن الاحتلال الأمريكي اعتمد على حجم كبير من القوات العسكرية بالمقارنة بالحالتين الأفغانية والعراقية، أو غيرها من حالات إعادة بناء الدولة التي جرى تطبيقها خلال التسعينيات من القرن العشرين. فقد بلغ حجم قوات الاحتلال في اليابان في سنة ١٩٤٥ نحو ٣٥٤,٦ ألف جندي، مقابل نحو ١٨٣ ألف جندي في العراق (في تشرين الثاني/نوفمبر ـ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥)، ونحو ١٤٢ ألف جندي في العراق (في آذار/مارس ـ حزيران/يونيو ٢٠١١) (انظر الشكل الرقم (٣ ـ ١)).

الشكل الرقم (٣ ـ ١)

حجم قوات الاحتلال لإعادة بناء الدولة في اليابان مقارنةً بعدد من الحالات التاريخية والراهنة(*)



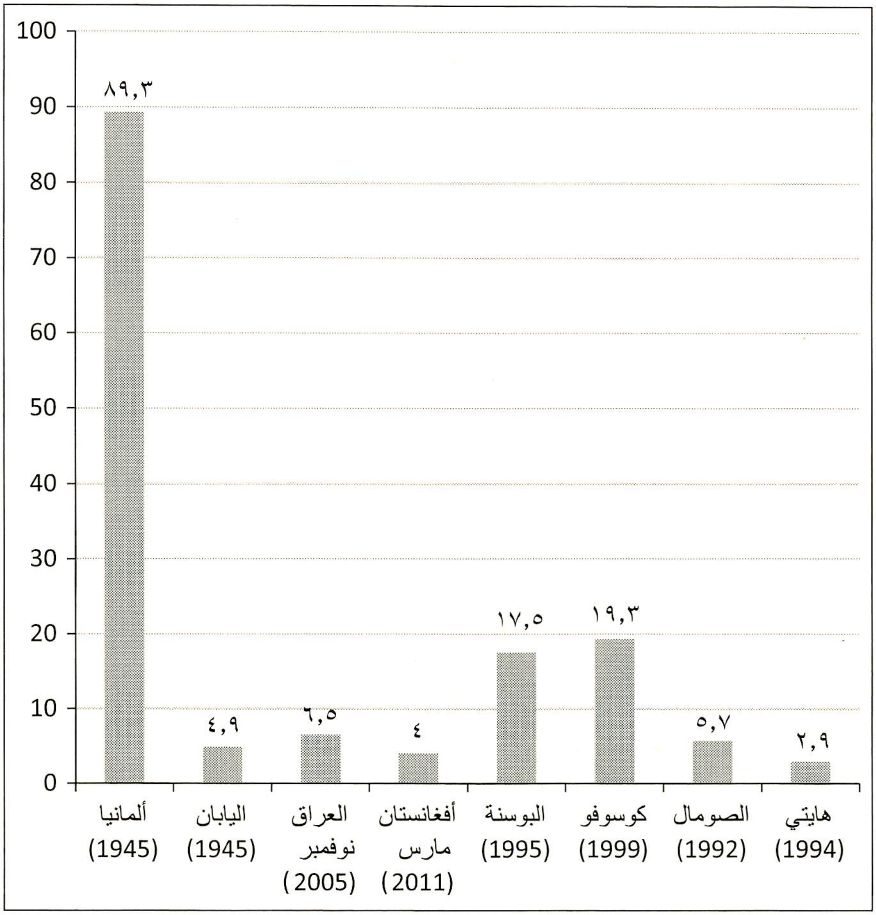
(*) الأرقام الموضحة بالشكل هي أعلى رقم وصل إليه حجم قوات الاحتلال خلال فترة الاحتلال.

المصدر: James Dobibins [et al.], «Europe's Role in Nation-Building from the Balkans to the Congo,» Rand Corporation (Santa Monica) (2008), p. 210, <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2008/rand_mg722.pdf>, (accessed on 30 January 2012); Michael E. O'Hanlon and Ian Livingston: «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brooking Institution (Washington, DC) (July 2012), p. 13, and «Afghanistan Index,» Brooking Institution (Washington, DC) (18 September 2012), p. 4.

وهكذا، يتضح أن حجم قوات الاحتلال في اليابان كان من أكبر قوات الاحتلال في حالات إعادة بناء الدولة، باستثناء حالة ألمانيا. لكنه يعد معدلاً منخفضاً نسبياً إذا ما قيس بمتوسط عدد القوات لكل ألف نسمة من السكان، حيث بلغ هذا المعدل ٤,٩ جندي/ألف نسمة، مقابل ٨٩,٣/ألف نسمة في ألمانيا، ٦,٥/ألف نسمة في حالة العراق، ونحو ٤/ألف نسمة في أفغانستان (انظر الشكل الرقم (٣ ـ ٢)).

الشكل الرقم (٣ ـ ٢)

متوسط عدد الجنود لكل ١٠٠٠ نسمة من السكان في اليابان وعدد من الحالات التاريخية والراهنة في إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال(*)



(*) تم حساب هذه المعدلات على أساس عدد السكان وأعلى رقم وصل إليه حجم قوات الاحتلال خلال فترة الاحتلال.

المصدر: المصدر نفسه.

ثالثاً: البيئة العالمية والإقليمية

كان للبيئة الإقليمية والعالمية تأثيرها الإيجابي في مشروع إعادة بناء الدولة في اليابان. فقد جرى تطبيق المشروع عقب حرب عالمية واسعة، سبقتها سياسة توسعية يابانية، ألحقت أضراراً جسيمة بالعديد من دول الجوار الإقليمي. وقد أثارت تجربة الحرب العالمية الثانية سؤالاً كبيراً بين السياسيين ومنظِّري العلاقات الدولية حول كيفية منع نشوب الحرب مرة أخرى. وقد سبق أن طُرح السؤال ذاته عقب الحرب العالمية الأولى، حيث قدمت نظريات العلاقات الدولية عدة إجابات عن هذا السؤال، كان أبرزها نظرية توازن القوى التي انتهت إلى أن إيجاد حالة من التوازن في القوة بين الفاعلين الدوليين على مستوى النظام الدولي أو الأنظمة الإقليمية سيحول دون نشوب الحروب الدولية أو الإقليمية. لكن وقوع الحرب العالمية الثانية كشف عن ضعف هذه النظريات، ما أدى إلى طرح السؤال ذاته من جديد، وظهور إجابات جديدة. غاية القول إن مشروع إعادة بناء الدولة في اليابان كان في أحد أبعاده تطبيقا لسياسات تجنب الحرب من خلال إعادة بناء دول المحور بشكل يضمن تغيير توجهاتها الخارجية، وبشكل يضمن هيمنة الدول المنتصرة في الحرب (دول الحلفاء) على النظام العالمي.

كذلك كان للبيئة الإقليمية تأثيرها الإيجابي من خلال دعم دول الجوار الإقليمي للمشروع الأمريكي في اليابان، وذلك على خلفية التكلفة السياسية والاقتصادية والبشرية الضخمة التي تكبدتها تلك الدول، ما خلق لديها مصلحة كبيرة في إنجاح هذا المشروع.

١ ـ التحول في هيكل النظام الدولي عقب الحرب العالمية الثانية

رغم الدخول العسكري المباشر المتأخر للولايات المتحدة في الحرب العالمية الثانية (جاء ذلك في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤١ عقب قيام اليابان بتحطيم الأسطول الأمريكي في ميناء بيرل هاربور، ومهاجمة مطارات الجيش الأمريكي في الفيليبين في ٨ كانون الأول/ديسمبر)، لكن النتائج النهائية للحرب كانت في مصلحة الولايات المتحدة. فقد خرجت الولايات المتحدة من هذه الحرب منتصرة بتكاليف مادية وبشرية أقل بالمقارنة بالتكاليف البشرية والاقتصادية والمادية للدول المتحاربة، وبخاصة اليابان والدول الأوروبية. ووضعت الحرب نهاية للحقبة الأوروبية في السياسة الدولية، نتيجة الدمار الذي لحق بالاقتصادات الأوروبية خلال تلك الحرب. ولم تقتصر الخسائر الاقتصادية على الدول المهزومة، ولكنها امتدت لتشمل الدول المنتصرة ذاتها؛ فقد نتج من الحرب مصرع ٢٥ مليون أوروبي، وهبوط الإنتاج الصناعي والزراعي بنسبة ٤٠ بالمئة، و٥٠ بالمئة على التوالي، مقارنةً بما كان عليه الوضع قبل الحرب، إضافةً إلى الانهيار الشديد في قطاع الصادرات.

ونتج من هذا الوضع، كما سبق القول، خروج القوى الأوروبية (المنتصرة والمهزومة) من السياسة الدولية، من ناحية، واعتمادها على الدعم الاقتصادي الأمريكي لمساعدة اقتصاداتها على

التعافي من ناحية أخرى، ما أدى إلى بدء تطور ظاهرة التبعية الأوروبية للولايات المتحدة[115]. وتعمقت هذه «التبعية»، أو الاعتمادية، مع تنامي الحركات اليسارية داخل القارة الأوروبية (الشرقية والغربية)، مما كرّس حاجة دول أوروبا الغربية إلى الدعم الاقتصادي الأمريكي لمواجهة هذه التيارات.

كان معنى ذلك بالنسبة إلى مشروع إعادة بناء اليابان، هو التسليم الأوروبي بإطلاق يد الولايات المتحدة في اليابان، والتسليم بمسؤوليتها عن إعادة بناء الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية هناك بما يخدم الهدف الأمريكي ـ الأوروبي المشترك وهو عدم تحول اليابان إلى مصدر جديد للتهديد. وعلى الرغم من بدء الحرب الباردة بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي لاحقاً وانتقالها إلى شرق آسيا، إلا أن هذه «الحرب» لم تكن عائقاً أمام تحقيق مشروع إعادة بناء الدولة، بقدر ما كانت محفزاً مهماً للولايات المتحدة لإعادة النظر في العديد من سياسات إعادة بناء اليابان بعد الحرب، على نحو ما سيشار إليه لاحقاً.

وهكذا، يمكن فهم وتفسير مركزية الدور الأمريكي في احتلال وإعادة بناء اليابان، ونجاح الجنرال ماك آرثر في تهميش الأطر الدولية التي كان من المفترض أن تؤدي دوراً مشاركاً في إدارة تلك العملية (لجنة الشرق الأقصى، ومجلس التحالف لليابان)، خلال فترة الاحتلال. إذ لم يكن لدى أي من القوى الأوروبية القدرة على المساهمة الفاعلة ـ العسكرية أو المادية أو السياسية ـ في إدارة مرحلة الاحتلال وإعادة بناء الدولة في ظل أوضاعها الاقتصادية عقب الحرب. وقد أدى ذلك إلى غياب العديد من المشكلات التي واجهتها الولايات المتحدة في الحالات الراهنة لإعادة بناء الدولة (أفغانستان والعراق)، مثل مشكلة التنسيق مع القوى الدولية المشاركة في عمليات إعادة بناء الدولة، أو مشكلة توزيع مسؤوليات وأعباء تلك العمليات.

أضف إلى ذلك عاملاً آخر مهماً كرّس انفراد الولايات المتحدة بإدارة الاحتلال بلا منازعة قوية من جانب القوى الدولية والإقليمية، وهو امتلاكها تصورات واضحة ودراسات مسبقة حول مرحلة ما بعد الحرب والسياسات التي يجب تطبيقها خلال تلك المرحلة، وذلك على نحو ما سبق تناوله. فقد أدى امتلاك الولايات المتحدة هذه الدراسات إلى تكريس الفجوة بينها وبينها الفاعلين الدوليين الآخرين (وبخاصة الاتحاد السوفياتي وبريطانيا)[116].

ولم يقتصر هذا التسليم على القوى الأوروبية، فقد شمل أيضاً دول شرق وجنوب شرق آسيا. وقد تحقق هذا التسليم بفعل تأثير عاملين مهمين:

---

(١١٥) محمد السيد سليم، تطور السياسة الدولية في القرنين التاسع عشر والعشرين، ط ٢ (القاهرة: دار الفجر الجديد للنشر والتوزيع، ٢٠٠٤)، ص ٤٦٧ و٤٨٧ ـ ٤٨٨.

(١١٦) Daniels, «Nationalist China in the Allied Council: Policies Towards Japan, 1946-1952».

الأول هو حجم الخسائر البشرية والمادية الضخمة التي تكبدتها دول الجوار الإقليمي (الصين، وكوريا، ودول جنوب شرق آسيا)، بسبب خبرة هذه الدول مع التوسع العسكري الياباني قبل الحرب العالمية الثانية[١١٧]، ثم بفعل الحرب ذاتها.

ويتعلق العامل الثاني بإشراك الصين (أكبر دول الجوار الإقليمي وأكثرها تضرراً من التوسع الخارجي الياباني والحرب) في الكثير من العمليات والاتفاقات ذات الصلة بإعادة بناء اليابان. فرغم سيطرة الولايات المتحدة على تلك العملية، إلا أنها حرصت على إشراك الصين، بدءاً من مؤتمر بوتسدام، ومن ثم مشاركتها في صياغة شروط استسلام اليابان، بالإضافة إلى عضويتها في «مجلس التحالف لليابان». لكن يظل العامل الأهم هو حجم الضرر الذي وقع على دول الجوار، الأمر الذي ولد لدى هذه الدول مصلحة أساسية في إعادة بناء اليابان وفق الشروط التي تم التوافق عليها في مؤتمر بوتسدام.

فكما يتضح من بيانات الجدول الرقم (٣ ـ ٤)، بلغ حجم الخسائر البشرية (القتلى) للصين في خلال الفترة (١٩٣١ ـ ١٩٤٥) نحو ١٢,٤ مليون مواطن من المدنيين، ونحو ٣,١ مليون مواطن من العسكريين، بإجمالي ما يقرب من ١٥,٦ مليون مواطن، بنسبة تزيد على ٦٥ بالمئة من إجمالي الخسائر البشرية للدول المتحاربة خلال تلك الفترة داخل منطقة آسيا ـ المحيط الهادئ، وهي أكبر نسبة خسائر بشرية لدول المحور والتحالف في المنطقة خلال الفترة الزمنية المشار إليها.

وفي المقابل، بلغ إجمالي الخسائر البشرية لدول جنوب شرق آسيا نحو ٥,٣ مليون مواطن بنسبة ٢٢,٣ بالمئة من إجمالي الضحايا، كما بلغ إجمالي الخسائر البشرية للهند وبورما نحو ٢,٢ مليون مواطن بنسبة ٩,٣ بالمئة، بينما بلغ إجمالي الخسائر البشرية في كوريا نحو ٥٣٣ ألف مواطن بنسبة نحو ٢,٣ بالمئة. وأخيراً بلغ إجمالي خسائر دول الحلفاء من خارج آسيا ـ المحيط الهادئ نحو ٢٧٢,٧ ألف مواطن بنسبة تمثل ١ بالمئة فقط من إجمالي الضحايا البشريين في منطقة آسيا ـ المحيط الهادئ خلال الفترة ذاتها. وهكذا، يتضح أن حجم التكلفة البشرية التي دفعتها دول المنطقة بشكل عام (٩٩ بالمئة)، والصين بشكل خاص (٦٥,١ بالمئة) بسبب السياسة التوسعية اليابانية والحرب العالمية الثانية.

(١١٧) بدأت اليابان سياستها التوسعية في الصين في سنة ١٩٣١، حيث قامت باحتلال إقليم منشوريا بالكامل في أيلول/سبتمبر سنة ١٩٣١، ثم إقليم «جيهول» في آذار/مارس سنة ١٩٣٣، ثم «تشاهار» سنة ١٩٣٥، ثم بكين وشنغهاي ونانكين وكل المناطق الواقعة في وادي يانج تسي الأوسط والمنطقة الساحلية من الصين الجنوبية في سنة ١٩٣٧. وفي سنة ١٩٣٥ أعلنت اليابان رسمياً مبدأ «منرو الياباني» الذي قام على مطالبة اليابان للدول الغربية بترك آسيا للآسيويين، وهو مبدأ كان الهدف الأساسي منه إطلاق الهيمنة اليابانية على شرق آسيا. وهو ما سعت اليابان إلى تحقيقه أيضاً من خلال سعيها إلى إنشاء ما أسمته «منطقة شرق آسيا الكبرى للرفاهية المتبادلة». انظر: السيد سليم، المصدر نفسه، ص ٤٢٧ ـ ٤٢٩.

الجدول الرقم (٣ ـ ٤)

الخسائر البشرية للدول المتحاربة في الحرب العالمية الثانية خلال الفترة (١٩٣١ ـ ١٩٤٥)(*) في منطقة آسيا ـ المحيط الهادئ

الدولة	المدنيون	العسكريون	الإجمالي	بالمئة من الإجمالي
الصين	١٢٣٩٢٠٠٠	٣١٦٢٠٠٠	١٥٥٥٤٠٠٠	٦٥,١
جنوب شرق آسيا(**)	٥٢٩٠٠٠٠	٢٧٠٠٠	٥٣١٧٠٠٠	٢٢,٣
كوريا	٤٨٣٤٣٣	٥٠٠٠٠	٥٣٣٤٣٣	٢,٣
الهند وبورما	٢١٧٠٠٠٠	٤٠٠٠٠	٢٢١٠٠٠٠	٩,٣
إجمالي (١)	٧٩٤٣٤٣٣	١١٧٠٠٠	٨٠٦٠٤٣٣	٩٩
الولايات المتحدة	-	١٢٧٨٨٠	١٢٧٨٨٠	٠,٥٤
المملكة المتحدة	-	٤٤٤٨٠	٤٤٤٨٠	٠,١٩
استراليا وكندا	-	٢٤٣٢٥	٢٤٣٢٥	٠,١
نيوزيلندا	-	١٦٦٨٠	١٦٦٨٠	٠,٠٧
هولندا	٣٠٠٠٠	١١١٢٠	٤١١٢٠	٠,١٧
الاتحاد السوفياتي	-	٨٢١٩	٨٢١٩	٠,٠٣
إجمالي (٢)	٣٠٠٠٠	٢٣٢٧٠٤	٢٦٢٧٠٤	١
الإجمالي العام (١+ ٢)	٢٠٣٦٥٤٣٣	٣٥١١٧٠٤	٢٣٨٧٧١٣٧	١٠٠

(*) الإحصاءات الواردة في الجدول تغطي الضحايا الذين سقطوا بدءاً من سنة ١٩٣١ وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية في سنة ١٩٤٥، وذلك بهدف تقييم الخسائر البشرية التي تكبدتها دول شرق وجنوب شرق آسيا بسبب السياسة التوسعية اليابانية وحتى نهاية الحرب العالمية الثانية. ويرجع اختيار سنة ١٩٣١ كنقطة بداية لبدء سياسة التوسع الخارجي الياباني في الصين في ذلك العام.

(**) تشمل: الصين الهندية (شبه جزيرة تقع جنوب شرق آسيا، تقع غرب الهند وجنوب الصين. ويتفاوت النطاق الجغرافي لتلك المنطقة. فقد استخدمه الفرنسيون ليشير إلى: كمبوديا، ولاوس، وفيتنام. بينما وسعه آخرون ليضم بالإضافة إلى الدول الثلاث السابقة كلا من: بعض أجزاء ماليزيا، وميانمار، وتايلاند. لكن المعنى المقصود هنا هو المعني الضيق كما صكه الفرنسيون)، وجاوا، الفيليبين، تايلاند، وجزر المحيط الهادئ.

المصدر: Werner Gruhl, *Imperial Japan's World War Two, 1931-1945* (New Jersey: Transaction Publisher, 2007), <http://www.japanww2.com/wt05.htm>, and <http://www.japanww2.com/wt03.htm>, (accessed on 20 July 2012).

كذلك لا يمكن تفهم الموقف الصيني الداعم للاحتلال بمعزل عن عامل آخر مهم، وهو تضمين سياسات الاحتلال الأهداف الرئيسة للصين بعد الحرب، وعلى رأسها محاكمة المسؤولين عن الحرب والنزعة التوسعية اليابانية، وتفكيك الرأسمالية الصناعية اليابانية ممثلة بالشركات الكبيرة المعروفة بـ «زايبتسو». فقد تم إنجاز هذه الأهداف خلال السنوات الأولى من الاحتلال بوساطة القيادة العليا للتحالف، من دون الحاجة إلى التدخل أو الضغط الصيني. وعلى الرغم من أن الاحتلال قد أعاد النظر في تلك السياسات عقب انتقال الحرب الباردة إلى شرق آسيا، إلا أن الصين لم تكن في وضع يسمح لها بمعارضة هذه السياسات في ظل تنامي التيار الشيوعي وضعف حكومة الكومنتانج، واضطرار الأخيرة إلى الانصياع للرؤى والسياسات الأمريكية في محاولة لتأمين الدعم الأمريكي في مواجهة المد الشيوعي[١١٨].

٢ ـ تصاعد الأفكار الخاصة بنشر النظم الديمقراطية كأداة لمنع تكرار الحرب

كذلك، لا يمكن فهم نجاح مشروع إعادة بناء الدولة في اليابان وحرص دول الحلفاء على بناء نظام ديمقراطي واقتصاد قوي، بمعزل عن تزامن تطبيق هذا المشروع مع التحول المهم الذي شهدته أدبيات العلاقات الدولية ذات الصلة بالحرب وبناء السلام العالمي في تلك المرحلة. فقد تزامن هذا المشروع مع التحول من المنظور الإرشادي (Paradigm)[١١٩] التقليدي إلى المنظور السلوكي في حقلي نظريات العلاقات الدولية والنظم السياسية المقارنة. وكان لهذا التحول تأثيره المهم في ما يتعلق بتزايد الأهمية النسبية لمسألة بناء نظام ديمقراطي في اليابان بعد الحرب من وجهة نظر الولايات المتحدة ودول الحلفاء. فقد أدت سيطرة المنظور الإرشادي التقليدي على حقل نظريات العلاقات الدولية حتى نشوب الحرب العالمية الثانية إلى انطلاق تلك النظريات من عدد من الافتراضات تركزت حول محورية سيادة الدولة، وسيطرة حالة الفوضى وحالة «الطبيعة الأولى» على العلاقات الدولية، ترتب عليها نشأة «معضلة أمنية» (Security dilemma) دفعت بالدول إلى العيش في حالة من المنافسة والصراع. وقد أدت سيطرة هذا المنظور إلى تطور عدد من النظريات، كان أهمها نظرية «الحكومة العالمية»، ونظرية «توازن القوى»، ونظرية «الأمن الجماعي»، والتي حاولت كل منها تقديم اجتهاداتها للخروج من حالة الفوضى والصراع التي ميزت العلاقات الدولية وفق منطلقات هذا المنظور. فبينما ذهبت نظرية «الحكومة العالمية» إلى ضرورة إنشاء «حكومة عالمية» عبر «عقد اجتماعي دولي»، تتنازل بمقتضاه الدول عن سياداتها لصالح «حكومة عالمية» ذات سيادة واحدة، فقد ذهبت نظرية «توازن القوى» إلى أن الصراع على القوة بين الدول، نتيجة المعضلة الأمنية التي فرضتها حالة الفوضى الدولية، يميل إلى تحقيق التوازن (Equilibrium) بين تلك الدول. وأن هذا التوازن ـ وليس إلغاء سيادة الدول وصهرها في سيادة واحدة ـ هو الذي يضمن

---

(١١٨) Daniels, Ibid., pp. 32-33.

(١١٩) لمزيد من التفصيلات حول مفهوم المنظور الإرشادي، انظر: توماس كون، بنية الثورات العلمية، ترجمة شوقي جلال، عالم المعرفة؛ ١٦٨ (الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٩٢)، ص ٤٣، ٥٠، ٥٢ و٥٨.

الخروج من حالة الصراع والفوضى الدولية. وأخيراً، شددت نظرية «الأمن الجماعي» على ضرورة توصل المجتمع الدولي إلى اتفاق رسمي يسمح باتخاذ إجراء جماعي ضد الدولة/الدول المعتدية، سواء اتَّخذ هذا الإجراء شكل الردع أو العقاب الفعلي[١٢٠].

غير أن تلك النظريات واجهت تحديات كبيرة بسبب عوامل عديدة؛ فإضافة إلى عدم جاذبية بعضها، فضلاً عن صعوبة تطبيقها عملياً (نظرية الحكومة العالمية)، فقد أدى وقوع الحربين العالميتين الأولى ثم الثانية إلى افتقاد نظرية «توازن القوى» الكثير من صدقية فرضياتها، كما أدى فشل نظام الأمن الجماعي في ظل عصبة الأمم إلى تراجع شديد في صدقية نظرية «الأمن الجماعي».

وقد أدى تراجع تلك النظريات إلى تطور منظور إرشادي جديد عُرف بالمنظور الإرشادي السلوكي الذي تطورت في إطاره مجموعة جديدة من النظريات سعت بدورها إلى تقديم إجابات مختلفة عن التساؤل الخاص بكيفية الحفاظ على الأمن والاستقرار العالمي، كان من بينها النظرية العامة للتكامل الإقليمي بنظرياتها الفرعية (الفدرالية، والوظيفية، والاتصالية، والوظيفية الجديدة)، والتي أكدت أهمية تشجيع عمليات التكامل الإقليمي والاعتماد المتبادل كآلية مهمة لتحقيق الأمن والاستقرار العالمي، والحيلولة دون نشوب الحروب. ويمكن في هذا الإطار تفسير الدعم الأمريكي لعملية التكامل وإعادة بناء دول أوروبا الغربية على أساس جماعي عبر إقليمي عقب الحرب العالمية الثانية. كما يمكن تفسير الدعم الأمريكي لعملية التكامل والتنمية في منطقة آسيا ـ المحيط الهادئ، وإن كان الدعم الأمريكي قد اتخذ في هذه الحالة إطاراً ثنائياً من خلال فتح الأسواق الأمريكية أمام الصادرات اليابانية والآسيوية.

وفي هذا السياق، ظهر الكثير من المراجعات والنظريات التي حاولت تفسير نشوب الحرب العالمية الثانية. وتطور في هذا الإطار أكثر من مدخل، ذهب أحدها إلى تحميل مسؤولية وقوع الحرب دول الديمقراطيات الكبرى التي خرجت منتصرة من الحرب العالمية الأولى (بريطانيا، وفرنسا بالأساس)، والتي لم تقم ـ وفقاً لأنصار هذا المدخل ـ بمسؤولياتها المطلوبة عقب الحرب العالمية الأولى. وتحديداً، ذهب هؤلاء إلى أن الدول الديمقراطية الكبرى لم تسعَ إلى احتواء دول المحور، وبخاصة ألمانيا عندما بدأت سياسة إعادة التسلح في سنة ١٩٣٥. وذهبت مداخل أخرى إلى إرجاع الحرب إلى طبيعة النخبة الحاكمة في دول المحور، وسعيها إلى توطيد سلطاتها من أجل تعظيم أرباحها عبر الهيمنة الخارجية. وبمعنى آخر، ذهب هؤلاء إلى أن الحرب كانت نتيجة طبيعة التحالفات السياسية ـ الاقتصادية التي تطورت خلال السنوات السابقة على الحرب داخل دور المحور، وتحديداً التحالف الذي نشأ بين الجيش والبيروقراطية وكبار ملّاك الأراضي الزراعية والصناعيين في كل من ألمانيا واليابان. هذا التحالف هو الذي ساعد الحركة النازية على الوصول

(١٢٠) Arend Lijphart, «The Structure of the Theoretical Revolution in International Relations,» *International Studies Quarterly*, vol. 18, no. 1 (March 1974), pp. 43-46.

إلى السلطة في سنة ١٩٣٣، وهو الذي غذى التوسع الخارجي الياباني عقب الأزمة الاقتصادية العالمية في نهاية العشرينيات وبداية الثلاثينيات من القرن العشرين[١٢١].

وهكذا، واستناداً إلى التفسيرات السابقة التي قُدمت لأسباب نشوب الحرب العالمية الثانية، يمكن الإشارة هنا إلى استنتاجين مهمين ذي صلة بسياسات إعادة بناء الدولة في اليابان عقب تلك الحرب. الأول هو تأكيدها مسؤولية الديمقراطيات الكبرى في الحيلولة دون وقوع حروب أخرى، استناداً إلى عدم استفادة هذه الديمقراطيات من تجربة الحرب العالمية الأولى عندما سمحت لألمانيا باستئناف سياسة إعادة التسلح. ونلاحظ هنا أولاً الحديث عن مسؤولية «الديمقراطيات الكبرى» من دون غيرها من الأنظمة السياسية (التي تشمل في هذه الحالة الولايات المتحدة في مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، والتي خرجت من الحرب باعتبارها أكبر دولة ديمقراطية/أو القوة الديمقراطية العظمى). كما نلاحظ، ثانياً، التركيز على خطأ سياسة إعادة تسليح ألمانيا، وهو ما يفسر ارتكاز مشروع إعادة بناء الدولة في اليابان على نزع السلاح، وحرمانها الحق في امتلاك جيش أو قوات بحرية، أو قوات جوية، أو غيرها من إمكانات الحرب، بل وحرمانها أيضاً من حق اللجوء إلى الحرب كحق من حقوق السيادة. ويتعلق الاستنتاج الثاني بما أكدته مجموعة التفسيرات الأخرى التي ركزت على الأبعاد الداخلية لقرارات الحرب، ما أعطى الأهمية لإعادة هندسة الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتحالفات الداخلية، والأسس الاجتماعية للسلطة الحاكمة، كمدخل مهم للحيلولة دون وقوع الحرب مرة أخرى. وهكذا، فقد جاء مشروع إعادة بناء الدولة في اليابان تطبيقاً لمحاولات تجنب نشوب الحرب مرة أخرى استناداً إلى التفسيرات السابقة[١٢٢]. ويفسر ذلك تحول «إعادة تأهيل وإدماج الدول المهزومة في السياسة الدولية» أحد ملامح السياسة الدولية عقب الحرب العالمية الثانية مباشرة[١٢٣].

ولم يكن حقل النظم السياسية المقارنة بعيداً من هذه التحولات؛ فقد أدى نشوب الأزمة الاقتصادية العالمية (١٩٢٩/١٩٣٠)، وصعود النظم السياسية الفاشية والنازية، وانتشار النظم الشيوعية، ثم وقوع الحرب العالمية الثانية وما ارتبط بها من ظواهر إنسانية وأخلاقية مهمة، إلى إثارة التساؤلات حول كيفية تحقيق الاستقرار العالمي واستقرار النظم السياسية، ومنع تطور النظم الشمولية من جديد، ووقف انتشارها داخل دول العالم الثالث. وهو ما أسهم بدوره في تراجع

---

(١٢١) السيد سليم، تطور السياسة الدولية في القرنين التاسع عشر والعشرين، ص ٤٤٩ ـ ٤٥١.

(١٢٢) ظهرت معظم الكتابات الأكاديمية التي طرحت هذه التفسيرات عقب الحرب العالمية الثانية بفترة. ومن ثم، لا يوجد تتابع زمني بين ظهور التفسيرات من ناحية، ومشروع إعادة بناء الدولة في اليابان من ناحية أخرى. لكن هذا لا ينفي العلاقة بين المسألتين، فقد شهدت هذه المرحلة تداخلاً كبيراً بين الواقع التطبيقي ونظريات العلاقات الدولية قيد التطور، بحيث يصعب القول بشكل قاطع أيهما جاء انعكاساً للآخر، بمعنى هل كان الواقع التطبيقي تجسيداً لنظريات جديدة أم تم بناء هذه النظريات استناداً إلى واقع تطبيقي؟ والمثال المهم هنا هو العلاقة بين تجربة التكامل في أوروبا الغربية ونظريات التكامل التي تطورت خلال عقد الخمسينيات من القرن العشرين.

(١٢٣) لمزيد من التفاصيل انظر: السيد سليم، المصدر نفسه، «إعادة تأهيل وإدماج الدول المهزومة في السياسة الدولية»، ص ٥٣٢ ـ ٥٤٠.

الكثير من نظريات النظم السياسية المقارنة التي تطورت في إطار المنظور الإرشادي التقليدي خلال النصف الأول من القرن العشرين، والتي غلب عليها دراسة النظم السياسية من خلال دراسة الوثائق القانونية والدستورية والعمليات السياسية الرسمية، بينما أهملت دور المؤسسات والفاعلين غير الرسميين (جماعات المصالح، الأحزاب السياسية، النخبة السياسية... إلخ). وقد أسهم في تراجع تلك النظريات خروج الولايات المتحدة الأمريكية والجماعة العلمية عن عزلتها بعد الحرب العالمية الثانية، والتحول المهم في إدراك الجماعة العلمية السياسية الأمريكية شأن موقعها ومسؤوليتها تجاه النظم السياسية في العالم، وبخاصة في الدول النامية. فقد ركزت الجماعة العلمية الأمريكية والأنغلو ـ أمريكية في حقل السياسة المقارنة قبل الحرب العالمية الثانية على دراسة الديمقراطيات والنظم السياسية الغربية بينما لم تلقَ دراسة النظم السياسية غير الغربية اهتماماً ملحوظاً بما في ذلك النظم السياسية التي تمتعت ببعض السمات الغربية مثل النظام الياباني ذاته. إلا أن العوامل السابقة دفعت بالجماعة العلمية الأمريكية في حقل السياسة المقارنة إلى الاهتمام بدراسة وفهم النظم السياسية غير الديمقراطية وعوامل تطور تلك النظم، خاصة بيئاتها الثقافية والاقتصادية والاجتماعية. والأهم من ذلك هو ما تركته خبرة الحرب العالمية الثانية من انطلاق الجماعة العلمية الأمريكية من سؤال ضمني مفاده كيف يمكن الحيلولة دون ظهور تلك النظم مرة أخرى؟ واتخذ حقل السياسة المقارنة طابعاً أخلاقياً وقيمياً غير محايد، سعى بالأساس إلى الترويج لقيمة الديمقراطية باعتبارها أحد الضمانات المهمة لعدم نشوب الحرب وعدم ظهور النظم الفاشية والنازية من جديد، وباعتبارها أيضاً إحدى آليات مواجهة المد الشيوعي.

وهكذا، يمكن القول إن ارتباط عملية فرض الديمقراطية على النظام السياسي الياباني بعد الحرب العالمية الثانية، بالتحولات في حقلي نظرية العلاقات الدولية والنظم السياسية المقارنة، ورغم طابعها الأكاديمي، إلا أنها لم تخلُ من أبعاد سياسية وقيمية، شكلت إطاراً مهماً لتشجيع نشر الديمقراطية في الخارج بشكل عام، وعملية فرض الديمقراطية على النظام السياسي الياباني بشكل خاص ـ والألماني أيضاً ـ بعد الحرب كجزء من الحيلولة دون ظهور النظم السياسية الشمولية، وكجزء من خروج الولايات المتحدة والجماعة الأكاديمية الأمريكية عن عزلتهما بعد الحرب. ولم تكن النخبة السياسية الأمريكية، بما في ذلك الجنرال ماك آرثر، بمعزل عن تلك التطورات. وبمعنى آخر، لا يمكن تفسير الإصرار الأمريكي على تأسيس نظام سياسي ديمقراطي في اليابان بمعزل عن تأثر النخبة السياسية الأمريكية بتلك النظريات. بل يمكن النظر إلى مرحلة الإعداد لما بعد استسلام اليابان، ومحاولة تقديم إجابات محددة عن التحدّيات السياسية والدستورية والاقتصادية المتوقعة خلال مرحلة الاحتلال ـ على نحو ما تمت مناقشته من قبل ـ باعتبارها استجابة أو تأثر النخبة السياسية الأمريكية بهذه التحولات.

ويتأكد هذا الاستنتاج من خلال مقارنة الحالة اليابانية مع الحالتين الأفغانية والعراقية. فقد جرت الحالتان الأخيرتان في ظل سيطرة نظام دولي أحادي القطبية، وسيطرة منظور إرشادي مغاير

على حقل العلوم السياسية، إضافةً إلى سيطرة نخبة يمينية محافظة على عملية صنع القرار في الولايات المتحدة، تنطلق من مفاهيم وتصورات محددة حول العالم وموقع الولايات المتحدة، تختلف جوهرياً في بنائها الفكري عن النخبة السياسية الأمريكية بعد الحرب العالمية الثانية. ويتفق هذا التحليل مع تصور الرئيس الأمريكي بوش الابن حول دور القوة العسكرية الأمريكية في نشر الديمقراطية وإعادة بناء الدول والذي عبر عنه في مناظرته الانتخابية مع آل غور في عام ٢٠٠٠، بقوله «إنني لا اعتقد أنه يجب استخدام قواتنا في ما يطلق عليه بناء الأمم... أعتقد أنه يجب استخدامها للقتال وكسب الحرب. اعتقد أنه يجب استخدام قواتنا للمساعدة على التخلص من الدكتاتوريين». وهو ما يفسر أيضاً الدور المحدود الذي تقوم به الولايات المتحدة في مجال إعادة بناء الدولة والمجتمع بعد الحرب في الحالتين الأفغانية والعراقية، والاعتماد على المجتمع الدولي بالأساس في تلك المرحلة، على نحو ما سيتم مناقشته في الفصلين الرابع والخامس.

٣ ـ تطور الحرب الباردة وإعادة نظر صانع القرار الأمريكي في سياسات إعادة بناء الدولة في اليابان

كان لبدء الحرب الباردة في آسيا تأثيرها الكبير في المشروع الأمريكي في اليابان، بما في ذلك في سياسات نزع سلاح اليابان، والدمقرطة، وإعادة هيكلة النظام الاقتصادي. فقد أدت الحرب الباردة إلى إعادة توجيه العديد من هذه السياسات في اتجاه معاكس لما سارت عليه خلال السنوات الأولى من الاحتلال، وعلى نحو أدى إلى تعظيم المكاسب اليابانية. وقد قلل من التأثيرات السلبية للحرب الباردة على مشروع إعادة بناء اليابان، أن النسبة الأكبر من الإصلاحات السياسية والاقتصادية (الدستور الجديد، قانون الانتخابات، قانون النقابات العمالية، إصلاح الأراضي) أُدخلت بالفعل خلال السنوات الثلاث الأولى من الاحتلال، الأمر الذي لم يؤدِ إلى ارتباط الحرب الباردة بتعطيل هذه الإصلاحات أو وقفها، بقدر ما أدى إلى أقلمة بعض هذه الإصلاحات بما يتلاءم مع مقتضيات الحرب الباردة. ولم تنطوِ عملية الأقلمة تلك على إجهاض هذه الإصلاحات بقدر ما انطوت على مكاسب إضافية لليابان.

بدأت الحرب الباردة في آسيا مع تنامي خطر الشيوعيين في الصين. فرغم بدء الحرب الباردة في أوروبا في النصف الثاني من سنة ١٩٤٦، إلا أنها لم تبدأ بشكل حقيقي في آسيا إلا في سنة ١٩٤٨. فعقب انتهاء الحرب العالمية الثانية، اتجهت الولايات المتحدة إلى دعم النظام القومي في الصين بزعامة شيانج كاي ـ شيك (Chiang Kai-shek) وحزب الكومنتانج. ولم يكن هناك تناقض جوهري بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي خلال تلك المرحلة، وهو ما عكسه الدعم السوفياتي المماثل لهذا النظام وتوقيع معاهدة صداقة معه في ١٤ آب/أغسطس ١٩٤٥. وكان ذلك راجعاً إلى قناعة الاتحاد السوفياتي بأن الصين واليابان تمثلان مناطق نفوذ للولايات المتحدة، وأن مصالحه الأساسية تتمثل في حماية المنشآت والتسهيلات الصناعية في منشوريا، وهو ما يفسر أيضاً انسحابه الكامل من الصين ومنشوريا في ٣ أيار/مايو سنة ١٩٤٦. وفي المقابل، انطلقت السياسة

الأمريكية تجاه الصين خلال تلك المرحلة من افتراض أن الشيوعيين يمثلون العدو والتهديد الأهم في الصين وليس النفوذ السوفياتي، وهو ما كان يعني دعم نظام كاي ـ شيك، من ناحية، وضمان تعاون الاتحاد السوفياتي في مواجهة الشيوعيين أو على الأقل تحييده في هذا الصراع، من ناحية أخرى.

في هذا الإطار، حرصت الولايات المتحدة على تقديم الدعم المادي والعسكري لنظام كاي ـ شيك، على نحو ضمن له سيطرته العسكرية في مواجهة الشيوعيين طوال سنة ١٩٤٦ وأوائل سنة ١٩٤٧. لكن مع انتشار الفساد داخل هذا النظام، وانتشار البطالة والتضخم، والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية، بدأ الشيوعيون في انتزاع السيطرة من نظام كاي ـ شيك والسيطرة على الكثير من المناطق، واتجاههم إلى السيطرة على الحكم، وبخاصة مع بداية النصف الثاني من سنة ١٩٤٧، وهو ما أدى إلى تحول إدارة ترومان إلى تبني سياسة عدائية علنية وصريحة ضدهم، والعمل على تطوير اليابان كحليف وكنقطة ارتكاز للسياسة الأمريكية في شرق آسيا بشكل عام، وهو ما كان يعني إعادة النظر في السياسات والأهداف الأمريكية المطبقة في اليابان حتى تلك الفترة(١٢٤).

هذا التحول في السياسة الخارجية الأمريكية تجاه الصين وما تبعه بعد ذلك من تحول في السياسة الأمريكية تجاه مشروعها في اليابان، اكتسب بعداً دولياً وأصبح جزءاً من السياسة الخارجية الأمريكية مع إعلان الرئيس ترومان في ١٢آذار/مارس ١٩٤٧ عن التوجهات الجديدة لهذه السياسة، من خلال ما عُرف بـ «مبدأ ترومان»، والذي دشن خلالها البعد الأيديولوجي لتلك السياسة من خلال التوصيف الذي قدمه ترومان للسياسات الدولية بأنها صراع بين نمطين للحياة: الليبرالية والشمولية، وأن وظيفة السياسة الأمريكية هي دعم القوى الليبرالية وحماية العالم الحر، والذي دشن أيضاً تحولاً مهماً في طبيعة الالتزامات الأمريكية الدولية تجاه العالم الخارجي. وبمعنى آخر، التدشين للحرب الباردة(١٢٥).

ورغم أن «إعلان ترومان» كان معنياً خلال هذه المرحلة بمواجهة المد الشيوعي والسوفياتي في أوروبا، والتدشين لمشروع مارشال، إلا أن إعلان الجنرال ماك آرثر في ١٧ آذار/مارس ١٩٤٥ (أي بعد خمسة أيام فقط من إعلان ترومان) عن توقيع معاهدة سلام مع اليابان خلال عام قد دفع الإدارة الأمريكية ووزارة الخارجية الأمريكية، ووزارة الدفاع إلى الاهتمام باليابان وإعادة تقييم سياسات الاحتلال هناك، ومحاولة ربطها بالتوجهات الأمريكية الجديدة استناداً إلى إعلان ترومان(١٢٦). ومع ذلك، لم يحدث التحول في وضع المشروع الأمريكي في اليابان في إطار السياسة الأمريكية الجديدة بسرعة، ولم يتم دمجها ضمن سياسة الحرب الباردة إلا في منتصف سنة ١٩٤٨، وذلك لسببين: **الأول** هو استحواذ القضية الأوروبية على المساحة الأكبر من اهتمام الإدارة الأمريكية

---

(١٢٤) Yoshikazu, «The International Context of the Occupation of Japan,» pp. 56-58.

(١٢٥) Igarashi, «MacArthur's Proposal for an Early Peace with Japan and the Policy toward Japan,» pp. 55-56.

(١٢٦) المصدر نفسه، ص ٥٦ ـ ٥٧.

و«لجنة تخطيط السياسة»(*) طوال عامي ١٩٤٧، ١٩٤٨. والثاني هو سيادة تصور داخل أجهزة صنع القرار الأمريكية حتى ذلك التاريخ، استبعد سيطرة الشيوعيين على اليابان، ومن ثم، لم يكن هناك مبرر ـ وفق هذا التيار ـ لدمج اليابان ضمن سياسة الحرب الباردة، بل كان هناك تصور بإمكان التعاون مع الاتحاد السوفياتي في ما يتعلق بهذا الملف، بما في ذلك معاهدة السلام التي كان يجري إعداد مسودتها داخل «مكتب وزارة الخارجية لشؤون الشرق الأقصى».

وقد نشأ في هذا الإطار استقطاب بين الجنرال ماك آرثر و«مكتب وزارة الخارجية لشؤون الشرق الأقصى» من ناحية، و«لجنة تخطيط السياسية» من ناحية أخرى، حيث قامت رؤية ماك آرثر، و«مكتب وزارة الخارجية لشؤون الشرق الأقصى» على أنه لترسيخ عملية التحول الديمقراطي في اليابان والحفاظ على استقرار الإصلاحات التي تم تطبيقها خلال سنوات الاحتلال، لا بد من الحفاظ على استمرار التنمية الاقتصادية، وأنه لتحقيق هذين الهدفين لا بد من توقيع معاهدة سلام مع اليابان. لكن ظل هناك بعض نقاط الاختلاف بين ماك آرثر «ومكتب وزارة الخارجية للشؤون الشرق الأقصى»؛ ففي حين رأى الأخير إمكان التعاون مع الاتحاد السوفياتي في إدارة باقي مرحلة الاحتلال، امتداداً لدبلوماسية مرحلة الحرب، بما في ذلك توقيع معاهدة السلام، رفض ماك آرثر هذا المنهج وتمسك بالمنهج الأمريكي الأحادي في هذا المجال. وفي المقابل، انتهى جورج كينان، رئيس «لجنة تخطيط السياسة»، في ملاحظاته الأولية على المسودة في الأول من تموز/ يوليو ١٩٤٧، إلى أن مسودة المعاهدة تنطوي على تناقض بين سعي الولايات المتحدة إلى تحويل اليابان إلى حليف قوي، من ناحية، ونزع سلاح اليابان وحرمانها إنتاج السلاح من ناحية أخرى، ما يتعارض مع أهداف السياسة الخارجية الأمريكية. كما شككت اللجنة في ما ذهب إليه «مكتب وزارة الخارجية لشؤون الشرق الأقصى»، حول إمكان التعاون مع الاتحاد السوفياتي لبناء نظام ديمقراطي في اليابان. وذهبت إلى أن أي انسحاب أمريكي مبكر من اليابان سيعني سيطرة الحزب الشيوعي الياباني على السلطة، ثم سيطرة الاتحاد السوفياتي. ورأت اللجنة أنه لقطع الطريق على هذا المسار، لا بد من تسريع إعادة بناء الاقتصاد الياباني وتشجيع القوى الليبرالية على مواجهة الحزب الشيوعي(١٢٧).

(*) أنشئت «لجنة تخطيط السياسة» (Policy Planning Staff (PPS)) في أيار/مايو سنة ١٩٤٧ في عهد وزير الخارجية جورج مارشال، الذي تولّى وزارة الخارجية في كانون الثاني/يناير من ذلك العام، وذلك بهدف المناقشة العميقة لقضايا السياسة الخارجية، لكنها ركّزت خلال السنة الأولى من إنشائها على صياغة بدائل السياسة الخارجية الأمريكية تجاه القارة الأوروبية، ثم انشغلت بمشروع مارشال الذي طرح في حزيران/يونيو ١٩٤٧. ولم تبدأ في الاهتمام بالسياسة الخارجية الأمريكية تجاه آسيا إلا في مرحلة تالية.

(١٢٧) هناك تفسيران رئيسان لتبنّي اللجنة هذا الموقف وميلها إلى دمج اليابان ضمن سياسات الحرب الباردة في ذلك الوقت. التفسير الأول يتعلق بوجود تصورات سلبية لدى أعضاء اللجنة، وبخاصة رئيسها جورج كينان، وجون ديفيز العضو باللجنة، حول الاتحاد السوفياتي والنظر إليه باعتباره تهديداً. وقد تطورت هذه التصورات السلبية من خلال خبراتهم العملية. التفسير الثاني يتعلق بخبرة عمل اللجنة وحداثتها النسبية؛ فقد انشغلت اللجنة منذ تأسيسها في أيار/مايو ١٩٤٧، وحتى تسلمها مسودة المعاهدة في ٥ آب/أغسطس ١٩٤٧ بالدائرة الأوروبية وبمشروع مارشال. كما تأثرت اللجنة =

وتبنت هيئة الأركان المشتركة في ٨ حزيران/يونيو ١٩٤٧ الموقف ذاته في ما يتعلق بضرورة دمج آسيا ضمن مسرح الحرب الباردة، لكنها رأت أن الصين، وليس اليابان، يجب أن تكون هي الحليف الأمريكي في المنطقة، انطلاقاً من افتراض أن وقوع الصين تحت سيطرة الاتحاد السوفياتي أو الحزب الشيوعي الصيني، سيعني وقوع آسيا تحت السيطرة السوفياتية. ورأت أنه يكفي في ما يتعلق باليابان امتلاك الولايات المتحدة لجزيرة «ريوكيوس» (Ryukyus) اليابانية والحفاظ على القاعدة البحرية الأمريكية في جزيرة «يوكوسوكا» (Yokosuka)، وأنه لا حاجة للولايات المتحدة ـ في ما عدا ذلك ـ لوجود قوات عسكرية على الأراضي اليابانية في المستقبل.

لم تكن مواقف أجهزة صنع القرار الرسمية هي المصدر الوحيد لتغذية هذا الاستقطاب، فقد ظهر بعض المصادر غير الرسمية والتي كان لها تأثيرها المهم في هذا المجال، مثل التقرير الذي أعده رجل الأعمال الأمريكي جيمس كوفمان، والذي زار اليابان في صيف ١٩٤٧ بهدف الوقوف على حقيقة الأوضاع الاقتصادية قبل توسيع تجارته واستثماراته هناك. لقد انتقد كوفمان في تقريره بشدة سياسات الاحتلال المطبقة في اليابان، وانتقد بشكل خاص قرار لجنة الشرق الأقصى ـ ٢٣٠ والذي حظر تركيز الثروة الاقتصادية. كما انتقد معظم السياسات الاقتصادية التي طبقها الاحتلال حتى ذلك التاريخ، وبخاصة سياسات إعادة توزيع الثروات على العمال والفلاحين وصغار أصحاب الأعمال، ومشروع الإصلاح الأراضي الزراعية، وقانون النقابات. وذهب إلى أن هذه السياسات تقود ـ بدون قصد ـ إلى بناء نظام اشتراكي. انتقد كوفمان أيضاً سياسة التطهير، والتي أدت ـ من وجهة نظره ـ إلى حرمان سوق العمل والبيروقراطية اليابانية من الكفاءات الاقتصادية والإدارية. وانطلاقاً من أن الاتحاد السوفياتي يمثل تهديداً حقيقياً لليابان والمصالح الأمريكية، انتهى كوفمان إلى أن بناء يابان قوية تعمل كحائط صد في مواجهة التهديد الشيوعي السوفياتي يقتضي إعادة النظر في هذه السياسات[١٢٨].

لقد كان لتقرير كوفمان دوره المؤثر في دعم موقف ماك آرثر ولجنة تخطيط السياسة، وهو ما انعكس في التقرير الذي أعدته اللجنة في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٧، والذي أعاد التشديد على ضرورة إعادة النظر في مجمل سياسات الاحتلال. ورفضت اللجنة موقفي ماك آرثر و«مكتب وزارة الخارجية لشؤون الشرق الأقصى»، اللذين دافعا بشدة عن صعوبة تحول اليابان إلى الشيوعية وعما وصفاه ببارغماتية الاتحاد السوفياتي الذي يسعى إلى حماية مصالحه بالأساس، أكثر من سعيه إلى نشر الشيوعية في الخارج.

= بالفلسفة الأساسية التي قام عليها مشروع مارشال وهي تقوية الدول الأوروبية وإعادة بناء اقتصاداتها بهدف مواجهة الاتحاد السوفياتي، حيث مالت إلى سحب هذه الخبرة على المسرح الأسيوي. انظر: Igarashi, «MacArthur's Proposal for an Early Peace with Japan and the Policy toward Japan,» pp. 68-70.

(١٢٨) المصدر نفسه، ٧٧ ـ ٧٨.

يبدو من المواقف السابقة أنه لم يكن هناك خلاف جوهري بين موقفي ماك آرثر ومكتب الشرق الأقصى من ناحية، ولجنة تخطيط السياسة من ناحية أخرى، فكلاهما أكدا أهمية تقوية الاقتصاد الياباني، إلا أنهما اختلفا في ترتيب الأولويات الأمريكية في اليابان؛ فبينما اعتبر ماك آرثر أن الهدف المركزي هو بناء نظام ديمقراطي، وأنه لتحقيق هذا الهدف لا بد من الحفاظ على سياسات دمقرطة الاقتصاد الياباني، وتحقيق التعافي الاقتصادي، والتزام اليابان بسياسة نزع السلاح وعدم إنتاج السلاح وفقاً لما جاء في الدستور الجديد، وأنه لتحقيق هذه الأهداف لا بد من توقيع معاهدة سلام مع اليابان، رأت لجنة تخطيط السياسة أن الهدف المركزي هو مواجهة الخطر الشيوعي في اليابان، وأنه لتحقيق هذا الهدف لا بد من التركيز على إعادة بناء الاقتصاد الياباني، وإعادة النظر في سياسة عدم تسليح اليابان، وأنه إذا تعارضت المعاهدة المقترحة مع هذه الأهداف فيجب العدول عن فكرة توقيع هذه المعاهدة. ودعت اللجنة في هذا السياق إلى إعادة النظر في سياسة الدمقرطة الاقتصادية بما يخدم قطع الطريق أمام تطور نظام اقتصادي اشتراكي، وإعادة النظر في مبدأ نزع سلاح اليابان بما يخدم هدف بناء حليف قوي للولايات المتحدة في المنطقة. ودعم موقف اللجنة تحفظ الاتحاد السوفياتي على مشاركة بعض الدول في مؤتمر السلام الذي كان من المخطط عقده في ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٤٧، على خلفية توجهات اللجنة إزاء الاتحاد السوفياتي وتحفظ اللجنة على التعاون معه في ما يتعلق بالملف الياباني. كما حدث تقارب بين موقف اللجنة ووزارة الدفاع الأمريكية، وتوالت تصريحات ومطالب المسؤولين العسكريين حول ضرورة إعادة النظر في السياسة الاقتصادية المطبقة في اليابان، وبخاصة إلغاء قرار لجنة الشرق الأقصى ـ ٢٣٠، لكن ماك آرثر رفض بشدة وتمسك بموقفه.

لقد ظل هذا الاستقطاب قائما حتى بعد زيارة جورج كينان لليابان في آذار/مارس سنة ١٩٤٨، وتشاوره بشكل مباشر مع ماك آرثر حول نقاط الخلاف بين الطرفين، حيث تمسك كل منهما بوجهة نظره. كذلك، فقد أعد كينان تقريراً جديداً في ٢٥ من الشهر ذاته، أعاد فيه تأكيد مواقفه السابقة، وطالب فيه بإعادة النظر في الأولويات الأمركية في اليابان، بحيث تكون التنمية الاقتصادية، وليس نشر الديمقراطية، هي الهدف الأول، ودمج اليابان في سياسة الحرب الباردة، وتحجيم لجنة الشرق الأقصى. تبع ذلك أن قدمت «لجنة تخطيط السياسة» تقريراً آخر في ٢٦ أيار/مايو سنة ١٩٤٨ (PPS28/2) إلى مجلس الأمن القومي، أعادت فيه تأكيد المطالب ذاتها[١٢٩]. وكان التطور الأهم هو تبني مجلس الأمن القومي ما جاء في تقرير اللجنة، حيث أصدر المجلس القرار NSC 13/2 الذي دعا إلى دمج اليابان ضمن سياسة الحرب الباردة.

لقد لقي إقرار هذا التحول في السياسة والأولويات الأمريكية في اليابان معارضة من جانب ماك آرثر؛ فعلى الرغم من أنه تفهم بعض أبعاد هذه السياسة، وأهمية الحفاظ على قواعد عسكرية أمريكية في اليابان بعد الانسحاب، وتقوية العلاقات التجارية مع اليابان بعد الاحتلال، وتوقيع معاهدة سلام

(١٢٩) Yoshikazu, «The International Context of the Occupation of Japan,» p. 61.

بدون مشاركة الاتحاد السوفياتي، إلا أنه عارض بقوة مسألة إعادة بناء الشرطة اليابانية وإعادة تسليح اليابان، حتى بعد انتهاء الاحتلال وتوقيع معاهدة السلام. وطرح ماك آرثر خمسة مبررات في الدفاع عن وجهة نظره، وهي الآتية: ١ ـ إنَّ إعادة تسليح اليابان يتناقض مع الالتزامات الدولية الأمريكية تجاه دول الحلفاء، باعتبار أن نزع سلاح اليابان هو التزام دولي أقره «إعلان بوتسدام»، ثم تأكد مرة أخرى في وثيقة الاستسلام التي وقعت عليها الولايات المتحدة في حضور، وتوقيع، ممثلين عن الصين، والمملكة المتحدة، والاتحاد السوفياتي، وأستراليا، وهولندا، وكندا، وفرنسا، ونيوزيلندا، وبالتالي فهي مسألة دولية بالأساس يجب عدم الرجوع عنها بقرار أمريكي منفرد؛ ٢ ـ إنَّ إعادة تسليح اليابان يتناقض مع جوهر المبادئ والسياسات التي جرى تطبيقها خلال فترة الاحتلال، وعلى رأسها مبدأ نزع السلاح، الأمر الذي سيعرض هيبة الولايات المتحدة وصدقيتها أمام الشعب الياباني للخطر، فضلاً عمّا يمكن أن يؤدي إليه ذلك من تراجع صدقية باقي المبادئ وعلى رأسها «الدمقرطة»، الأمر الذي ينال من المشروع الأمريكي بالكامل؛ ٣ ـ إنَّ افتراض إعادة تسليح اليابان، لا يعني قدرتها على الدفاع عن ذاتها؛ ٤ ـ إنَّ إعادة تسليح اليابان سوف يخلق أعباءً وضغوطاً على الاقتصاد الياباني وهو ما سيتناقض مع هدف دعم هذا الاقتصاد والذي سيتم تبنيه في سياق هذا التحول؛ ٥ ـ وأخيراً، أشار ماك آرثر إلى أن الشعب الياباني بات مؤمناً بالفعل بمبدأ نزع سلاح اليابان[١٣٠].

وقد تمسك ماك آرثر بموقفه الرافض لهذه التحولات حتى بعد صدور قرار مجلس الأمن القومي NSC 13/2، والذي أرسل إليه من طريق «قيادة الأركان المشتركة» في الأول من كانون الأول/ديسمبر سنة ١٩٤٨، والذي طالب القيادة العليا لقوات التحالف بخفض حجم وجودها في اليابان، ونقل المزيد من الصلاحيات إلى الحكومة اليابانية، وإرسال وزارة الخارجية الأمريكية سفيراً لليابان، ووصل الأمر إلى حد تهديد ماك آرثر بالاستقالة في حالة إرغامه على تطبيق القرار. لكن تطورين مهمين أدّيا إلى إضعاف موقف ماك آرثر ومكتب وزارة الخارجية لشؤون الشرق الأقصى، **الأول** هو سقوط نظام شيانج كاي ـ شيك في الصين في كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩ وسيطرة الشيوعيين على السلطة؛ والثاني هو بدء الحرب الكورية في حزيران/يونيو ١٩٥٠.

لقد أدت الحرب إلى إعادة توجيه سياسة «التطهير» لتستهدف بالأساس الشيوعيين الذين تعرضوا للاضطهاد والاعتقال على يد النظام العسكري خلال فترة الحرب العالمية الثانية بسبب معارضتهم النظام العسكري والحرب، وإعادة إطلاق سراح مجموعات السياسيين القدامى الذين

---

(١٣٠) أحد التفسيرات المطروحة لتحفظ ماك آرثر على إدخال التحولات المقترحة على سياسة الاحتلال هو تعلقه الذاتي والنفسي بالمشروع الأمريكي في اليابان، والذي مثل أحد أهم إنجازاته العسكرية المهمة، ومن ثم كان من الصعب عليه نفسياً قبول إدخال أي تغييرات على هذا البناء، فضلاً عن تخوفه من اهتزاز صورته وصدقيته لدى الشعب الياباني. ولذلك، يرى ساكاموتو يوشيكازو، أحد المتخصصين اليابانيين في تجربة الاحتلال الأمريكي في اليابان، أنه مع أهمية الأسباب الخمسة التي طرحها آرثر لرفض هذه التغييرات، إلا أن السبب الثاني كان هو الأهم وربما السبب الحقيقي. انظر: المصدر نفسه، ص ٦٠ ـ ٦٣.

استهدفتهم سياسة التطهير خلال فترة ما بعد الحرب، والتي شملت بالأساس العسكريين والقوميين، بما في ذلك إطلاق سراح العديد من القيادات العسكرية التي خضعت للمحاكمات. بمعنى آخر، أخذت سياسة التطهير وجهة محددة عرفت بـ «التطهير الأحمر»، في إشارة إلى استهدافها الشيوعيين بالتحديد.

لكن مع أهمية دور انتقال الحرب الباردة إلى شمال شرق آسيا، وتحوّل السياسة الأمريكية في اليابان لتصبح جزءاً من هذه الحرب، إلا أنه لا يمكن اختزال نجاح المشروع الأمريكي في اليابان في هذا التحول؛ إذ لا يمكن تجاهل تأثير جميع المحددات السابقة ذات الصلة بالمجتمع الياباني أو بسياسات الاحتلال أو بحالة التوافق الإقليمي والدولي حول هذا المشروع، ووجود مصلحة دولية وإقليمية حول إسناد هذا المشروع إلى الولايات المتحدة، وذلك على نحو ما تم تناوله في الأقسام السابقة من هذا الفصل.

❊ ❊ ❊

لقد مثلت الحالة اليابانية حالة مثالية لطريقة تفاعل المتغيرات الداخلية والإقليمية والعالمية، بشكل لم يتحقق في الحالات الراهنة لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. وقد أدى هذا النمط المثالي من تفاعل تلك المتغيرات إلى تجنيب المشروع الأمريكي في اليابان العديد من المشكلات التي واجهها المشروعان المماثلان في أفغانستان والعراق، على نحو ما سيتم تناوله. فقد تراجعت في حالة اليابان الأهمية النسبية للعديد من المشكلات، من قبيل الحاجة إلى بناء التوافق السياسي أو بناء نمط من «الديمقراطية التوافقية»، وذلك بالنظر إلى حالة التجانس الثقافي والعرقي والديني في اليابان.

كما تراجعت التكلفة البشرية لهذا المشروع (لغياب المقاومة العنيفة). وتراجعت كذلك مشكلة التنسيق بين دول الاحتلال، بسبب الاعتماد على نمط الاحتلال الأحادي والهيمنة الأمريكية على عملية إعادة بناء الدولة. كما تراجعت التحديات الدولية والإقليمية، نظراً إلى التحول في موازين القوى وهيكل توزيع المقدرات الاقتصادية بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة، نتيجة خروج الولايات المتحدة باعتبارها الدولة الأقوى بين الدول المنتصرة في الحرب، وانتهاء الحقبة الأوروبية، فضلاً عن ضعف الاقتصادات الأوروبية بسبب الحرب، بل وتدشين مرحلة من الاعتماد الاقتصادي الأوروبي على الولايات المتحدة لمساعدة تلك الاقتصادات على التعافي. كما غابت أيضاً مشكلات من قبيل التأثير السلبي للنظام الديمقراطي داخل دولة الاحتلال (تأثير الرأي العام والمؤسسات التشريعية المنتخبة) في مشروع إعادة بناء الدولة، بسبب غياب التكلفة البشرية للمشروع وعدم طول الفترة الزمنية المستغرقة لإنجازه، فضلاً عن ظهور نتائج واضحة وسريعة خلال السنوات الأولى من الاحتلال.

الفصل الرابع

إعادة بناء الدولة في أفغانستان (٢٠٠١ ـ ٢٠١٢)

انطلق مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان مع عقد مؤتمر بون في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١. وتقدم الحالة الأفغانية، مقارنةً بالحالة اليابانية، نموذجاً مختلفاً في تطبيق الاحتلال مشروع إعادة بناء الدولة في سياقات ثقافية وإقليمية ودولية تختلف جوهرياً عن تلك التي ارتبطت بحالات إعادة بناء الدولة عقب الحرب العالمية الثانية، على نحو يسمح باختبار قدرة الاحتلال على تطبيق مثل تلك المشروعات في ظل شروط محلية وإقليمية ودولية مختلفة. فقد جرى تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان في واقع محلي شديد التعقيد مقارنة بالحالة اليابانية، غلب عليه التعددية العرقية الشديدة، وسيطرة الطابع الصراعي على تاريخ العلاقات بين المجموعات العرقية الرئيسة، وضعف مؤسسات الدولة وانهيارها في بعض المراحل، وضعف سلطة الحكومة المركزية في مواجهة الفاعلين المحليين (الرسميين وغير الرسميين)، انتهاءً بضعف الاقتصاد الأفغاني وسيطرة اقتصاد المخدرات، وسيادة حالة من الاعتمادية الاقتصادية على الخارج... إلخ.

وعلى المستوى الإقليمي، جرى تطبيق المشروع في بيئة إقليمية غلبت عليها سيطرة ظاهرة ضعف الدولة، والصراعات الإقليمية، والتداخل العرقي، وسيطرة علاقات صراعية مع دولة الاحتلال (الولايات المتحدة) ما انعكس في النهاية على قدرة الاحتلال على إيجاد بيئة إقليمية مواتية للمشروع. ولم يختلف الأمر كثيراً على المستوى الدولي؛ فرغم ما بدا من توافق كبير بين الفاعلين الرئيسيين عقب أحداث أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ حول «الإرهاب» كمصدر لتهديد الأمن العالمي، إلا أن هذا التوافق لم يدم طويلاً، كما لم يمتد إلى التوافق على تعريف الإرهاب، أو السياسات الأنسب لمواجهته، ما أدى إلى عدم المشاركة الفاعلة لدول مهمة، مثل روسيا والصين، في هذا المشروع، سواء خلال مرحلة الحرب أو مرحلة الاحتلال وإعادة بناء الدولة الأفغانية.

ومن ناحية أخرى، تمثل حالة أفغانستان الحالة الأولى لسياسات إعادة بناء الدولة بعد هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠١١، فضلاً عن ارتباطها الوثيق بإحدى السياسات الرئيسة خلال تلك المرحلة، وهي سياسة «الحرب على الإرهاب». فضلاً عن ارتباط حالة أفغانستان بظاهرة ما عرف بالدولة الفاشلة، وهي سمة لم تتوافر في حالات ما بعد الحرب العالمية الثانية.

وقد انعكست هذه العوامل على قدرة الاحتلال على تطبيق هذا المشروع بنجاح، فبعد مرور ما يقرب من أربعة عشر عاماً لم تستطع الولايات المتحدة الحديث عن تحقيق نصر عسكري واضح في مواجهة حركة طالبان، وما تزال عملية إعادة بناء الدولة تعاني الكثير من المشكلات الهيكلية. أضف إلى ذلك، أن العوامل السابقة أدت إلى رفع التكلفة السياسية والمادية والبشرية لمشروع إعادة بناء الدولة.

أولاً: سياسات الاحتلال الأمريكي في أفغانستان

افتقر مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان إلى معظم شروط النجاح ذات الصلة بسياسات الاحتلال. فقد افتقد المشروع التخطيط المسبق الكافي لمرحلة الاحتلال وإعادة بناء الدولة، كما افتقد وجود تسوية سياسية مستقرة لمرحلة ما بعد الحرب. كذلك افتقد المشروع وجود درجة كافية من التنسيق وتوزيع الأدوار والمسؤوليات بين الفاعلين الدوليين العاملين في أفغانستان خلال مرحلة الاحتلال. ولم يقتصر غياب التنسيق على الفاعلين الدوليين، بل امتد ليشمل غياب التنسيق بين الفاعلين الأمريكيين أنفسهم (وزارة الدفاع، وزارة الخارجية، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)، بالإضافة إلى افتقاد التناغم بين الأهداف الأمريكية، وخصوصاً هدفي الحرب على الإرهاب وإعادة بناء أفغانستان؛ فرغم ما بدا من علاقة قوية بين الهدفين في بداية الحرب، إلا أنه مع الوقت أعطى الاحتلال أولويات متفاوتة لكلا الهدفين، ما أدى إلى تبني سياسات متناقضة.

١ ـ غياب التخطيط المتكامل لمرحلة ما بعد الحرب

على الضد من تجربة اليابان، لم يستند مشروع إعادة بناء أفغانستان إلى وجود تصورات وخطط مسبقة لدى دولة/دول الاحتلال حول مرحلة ما بعد الحرب. وقد نجم هذا القصور عن مصدرين أساسيين:

المصدر الأول، أن مشروع إعادة بناء أفغانستان، أو حتى الحرب ذاتها، لم يكن ضمن مشروع مخطط مسبقاً أو عملية دولية محددة سابقة على الاحتلال، فبينما جاء احتلال اليابان جنباً إلى جنب مع مشروع إعادة بناء اليابان، كجزء من الحرب العالمية الثانية، وفي سياق محاولة الإجابة عن سؤال: كيف يمكن تغيير التوجهات العدائية لدول المحور؟ وهو ما يفسر وجود إجابات محددة عن العديد من الأسئلة المتوقع إثارتها بعد الحرب، على نحو ما تم تناوله في الفصل السابق، لم يحدث ذلك في حالة أفغانستان. فقد جاءت الحرب في أفغانستان كرد فعل سريع لهجمات

١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، ومن ثم، لم يكن هناك تخطيط مسبق لهذه الحرب، وبالتبعية لم تكن هناك خطط مسبقة لإعادة بناء الدولة، أو إجابات محددة عن الأسئلة الرئيسة ذات الصلة بمستقبل النظام السياسي أو الاقتصاد الأفغاني، أو تصور محدد للتحديات الرئيسية (السياسية، والاقتصادية، والأمنية) المتوقع أن يواجهها الاحتلال على الأرض؛ بل إن الرئيس بوش الابن كان لديه تحفظات شديدة على التورط الأمريكي الخارجي في مشروعات إعادة بناء الدول، وهو ما أكده بشكل واضح في حملاته الانتخابية.

تزامن مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان مع حدوث تحول في توجهات الإدارة الأمريكية الجديدة آنذاك، إدارة بوش الابن، التي عارضت سياسة توسيع الدور الخارجي الأمريكي التي انتهجتها إدارة بيل كلينتون، والتي تورطت في أربعة مشروعات خارجية لإعادة بناء الدولة خلال التسعينيات من القرن العشرين، هي: الصومال، وهايتي، والبوسنة، وكوسوفو، وبخاصة في ضوء النتائج السلبية أو المتواضعة لمعظم هذه المشروعات، واضطرار إدارة كلينتون إلى البحث عن استراتيجيات للخروج من هذه الدول. وحتى مع اضطرار إدارة بوش الابن إلى التحول عن موقفها من مشروعات إعادة بناء الدولة بعد وقوع هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، إلا أنها ظلت حذرة في ما يتعلق بهذا التوجه، وهو ما انعكس في التردد الأمريكي في توسيع حجم التورط والالتزامات الأمريكية في أفغانستان.

كان لهذا السياق الدولي والأمريكي قبل الحرب تأثيره في مسار مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان في أكثر من ناحية:

فمن ناحية أولى، أدت الطريقة التي بدأت بها الحرب إلى غياب أي تصورات محددة حول مرحلة ما بعد الحرب. ولم تطرح أجهزة صنع القرار الأمريكية بعد الحرب، أو خلالها، أي خطط استراتيجية كبيرة لمرحلة ما بعد الحرب أو مستقبل أفغانستان. ووفق بعض التحليلات، لم تكن هناك مصلحة كبيرة لدى القيادة السياسية الأمريكية في التخطيط لمرحلة ما بعد الحرب أو وضع استراتيجية متكاملة لإدارة تلك المرحلة؛ ولم تشهد مرحلة الإعداد للحرب، أو ما بعدها، تشكيل لجان متخصصة، أو لجان عابرة للوزارات، أو خطط عسكرية ـ مدنية مشتركة، كما لم يكن هناك آلية واضحة للتنسيق بين مؤسسات صنع القرار (البيت الأبيض، وزارة الخارجية، وزارة الدفاع، مجلس الأمن القومي... إلخ)[١].

من ناحية ثانية، كان لهذا التقييم والموقف السلبي المبدئي لإدارة بوش الابن من سياسة التوسع العسكري الأمريكي الخارجي في مشروعات إعادة بناء الدولة خلال مرحلة كلينتون، تأثيره في مرحلة ما بعد الحرب، وطبيعة الالتزامات الأمريكية تجاه أفغانستان. فقد انحازت إدارة بوش خلال مرحلة الحرب إلى صيغة الائتلاف الدولي. ورغم أن هذه الصيغة استهدفت تعبئة المجتمع

---

(١) James Dobbins [et al.], *After the War: Nation-Building from FRD to George W. Bush* (Santa Monica, MA: RAND Corporation, 2008), pp. 91-92.

الدولي ضد «الإرهاب» والتنظيمات الدينية المتشددة على نطاق عالمي، إلا أنه كان لافتاً للنظر تشكيل «ائتلاف دولي» «واسع» في مواجهة دولة صغيرة محدودة القدرات السياسية والعسكرية والاقتصادية مقارنةً بالولايات المتحدة، كان من الممكن تحقيق نصر عسكري في مواجهتها اعتماداً على القدرات العسكرية الوطنية. ومع أهمية هدف التعبئة الدولية، إلا أن تفضيل الولايات المتحدة صيغة الائتلاف الدولي كان راجعاً في أحد جوانبه إلى الحذر والتردد الأمريكيين خلال إدارة بوش الابن تجاه التورط الأحادي الجانب في المشروعات العسكرية الخارجية. كما كان لهذا التوجه تأثيره أيضاً في طبيعة الالتزامات الأمريكية ونمط إدارة الاحتلال بعد الحرب؛ إذ تشير قراءة العديد من التصريحات والسلوكيات الأمريكية خلال الحرب وبعدها إلى أن البديل المثالي للولايات المتحدة كان إسناد تبعات ما بعد الحرب بالكامل إلى الأمم المتحدة، وهو ما عبّر عنه بوش في ١٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١، ووزير خارجيته كولن باول، الذي مال إلى إسناد تلك المهمة إلى الأمم المتحدة والناتو من دون مشاركة أي قوات عسكرية أمريكية، على أن تتفرغ الأخيرة لملاحقة عناصر القاعدة.

هذا التصور الأمريكي لمرحلة ما بعد الحرب، كان له تبعاته في ما يتعلق بطبيعة الالتزامات الدولية تجاه أفغانستان، حيث مالت الولايات المتحدة إلى إسناد مهمة قوات الائتلاف الدولي (القوة الدولية للمساعدة الأمنية «إيساف» (International Security Assistance Forces (ISAF)) إلى أحد الأطراف الدولية الأخرى، الولايات المتحدة أو الناتو، وهو ما تم بالفعل حيث عملت هذه القوات في البداية تحت سيطرة المملكة المتحدة، ولم ترغب أي من الأمم المتحدة أو الولايات المتحدة في الاضطلاع بالمسؤولية الأمنية بعد الحرب، حيث مالت الأمم المتحدة إلى تحديد دورها في المجال السياسي والإشراف على عملية كتابة الدستور والانتخابات، بينما مالت الولايات المتحدة من جانبها إلى التركيز على ملاحقة عناصر طالبان والقاعدة. وفي الاتجاه ذاته، قامت الولايات المتحدة بتوزيع مسؤوليات مرحلة ما بعد الحرب على عدد من دول الائتلاف، فاضطلعت هي بمسؤولية بناء الجيش الأفغاني الجديد، وأسندت مهمة بناء الشرطة إلى ألمانيا، ومهمة بناء القضاء والمحاكم إلى إيطاليا، ومهمة مكافحة زراعة وتجارة المخدرات إلى المملكة المتحدة، ومهمة بناء الاقتصاد الأفغاني إلى البنك الدولي. ولم يتزامن مع هذا التوزيع تطوير آلية محددة للتنسيق بين جهود هؤلاء الفاعلين، من خلال دولة أو منظمة محددة. إذ كان من الصعب في هذه الحالة استبعاد دول الائتلاف من تلك المرحلة، ما أورث الاحتلال مشكلة إضافية من البداية وهي مشكلة التنسيق بين أعضاء الائتلاف.

المصدر الثاني الذي كرس هذا القصور هو محدودية عدد المتخصصين الأمريكيين في شؤون أفغانستان. وهي ظاهرة نتجت من تراجع الاهتمام الأمريكي بأفغانستان عقب انسحاب الاتحاد السوفياتي في سنة ١٩٨٩، ما قاد بدوره إلى تراجع اهتمام الباحثين الأمريكيين بالشؤون الأفغانية، وضعف الخبرة السياسية الأمريكية بالواقع الداخلي في أفغانستان. وقد أسفر عن ذلك عدم جاهزية

الولايات المتحدة لإدارة مشروع إعادة بناء الدولة، وهو ما انعكس في عدم قدرة الإدارة الأمريكية على تطوير رؤية واضحة ومتكاملة حول التحديات المتوقع مواجهتها في أفغانستان، وافتقاد إدارة الاحتلال للكوادر المدنية ـ أو العسكرية ـ القادرة على التعامل المباشر مع المدنيين الأفغان. ورغم تعويض هذا القصور بالاعتماد على المترجمين الأفغان، لكن ظلت هناك مشكلة أساسية تتعلق بعدم فهم إدارة الاحتلال للواقع الاجتماعي والثقافي في أفغانستان[٢].

٢ ـ ضعف عملية التسوية السياسية بعد الحرب... مشكلات عملية بون

استندت عملية التسوية السياسية في أفغانستان بعد الحرب إلى ما عُرف بمؤتمر بون، الذي عقد في الخامس من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، تحت إشراف الأمم المتحدة، والذي انتهى بتوقيع «اتفاق الترتيبات المؤقتة في أفغانستان لإعادة تأسيس المؤسسات الحكومية الدائمة» «Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions»، والذي عرف اختصاراً بـ «اتفاق بون». ونناقش في ما يأتي الملامح العامة لهذا الاتفاق وعلاقته بفشل عملية إعادة بناء الدولة في أفغانستان.

أ ـ طبيعة اتفاق بون

وضع اتفاق بون ما يشبه خطة الطريق لعملية إعادة بناء مؤسسات الدولة الأفغانية، وقد قسم مرحلة ما بعد الحرب إلى ثلاث مراحل أساسية: الأولى تمتد خلال الفترة ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ ـ ٢١ حزيران/يونيو ٢٠٠٢، حيث نص الاتفاق على تشكيل «سلطة مؤقتة»، تضمن تمثيل جميع فئات المجتمع، لإدارة البلاد خلال تلك الفترة. وقد تم بالفعل تشكيل هذه الإدارة خلال المؤتمر. المرحلة الثانية، تمتد خلال الفترة ٢١ حزيران/يونيو ٢٠٠٢ ـ ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٤، ويدير البلاد خلالها «إدارة انتقالية» يتم تشكيلها بوساطة لويا جيرغا طارئة[٣]، تعقد خلال ستة أشهر

---

(٢) Larry P. Goodson, «The Lessons of Nation-Building in Afghanistan,» in: Francis Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 2006), pp. 146-147.

(٣) اللويا جيرغا هي الإسم الأفغاني لما يعرف بـ «المجلس الموسع» (Grand Council)، وهو مجلس يُعقد بشكل غير دوري بناء على دعوة من رئيس السلطة التنفيذية (الملك، أو الرئيس)، لمناقشة القضايا المهمة والمصيرية ذات الصلة بالأمن القومي والمصالح الوطنية. وتاريخياً لا يوجد تشكيل محدد للويا جيرغا أو عدد أعضاء محدّد، فهو يضمّ بالأساس القيادات القبلية، ولكن قد تضاف إليه فئات معيّنة حسب طبيعة القضايا المنظورة أمام المجلس. وكان المجلس يعقد في البداية على مستوى البشتون فقط، لكنه سرعان ما أصبح مجلساً عابراً للقوميات بعد مشاركة القوميات غير البشتونية في المجلس. والواقع أن الدور التاريخي للويا جيرغا يتجاوز ذلك، فقد مثّلت اللويا جيرغا إحدى الأدوات المهمة لدمج المستويات التقليدية (القبيلة) في الدولة الحديثة، أو بالأدق الربط بين القبيلة والدولة، وبين المركز والأطراف، وآلية لضمان مشاركة القبيلة والمستويات المحلية في عملية صنع القرار. أكثر من ذلك، تذهب بعض الدراسات إلى أن اللويا جيرغا مثلت أحد عناصر الهوية الأفغانية باعتبارها أحد أقدم عناصر التاريخ المشترك بين مكونات الشعب الأفغاني بمجموعاته العرقية المختلفة، وأحد آليات صنع القرار في أفغانستان مع تغير الأنظمة السياسية. ولكن مع أهمية كل الأدوار السابقة للويا جيرغا، ترى بعض الدراسات أنه استطاع أن يؤدي دوراً إيجابياً في مراحل الاستقرار والسلام، ولكنه لم يستطع أن يمارس الدور ذاته في أوقات الحرب وعدم الاستقرار، ما يعني أن دور اللويا جيرغا مرهون بسيادة الاستقرار. ولا يوجد اتفاق حول =

من إنشاء «السلطة المؤقتة»، وتتولى إدارة البلاد لحين تشكيل حكومة أفغانية منتخبة من خلال انتخابات حرة نزيهة يتم إجراؤها خلال مدة لا تزيد على عامين من تاريخ انعقاد اللويا جيرغا الطارئة. وقد وضع الاتفاق طريقة تشكيل هذه اللويا جيرغا، حيث نص على تشكيل «لجنة خاصة مستقلة» تضم ٢١ شخصاً، يكون من بينهم متخصصون في القانون الدستوري والمدني، ويتم اختيارهم من بين مرشحين يطرحهم المشاركون في مؤتمر بون، إضافة إلى عدد من المهنيين الأفغان وممثلي المجتمع المدني، تتولى بدورها انتخاب أعضاء اللويا جيرغا الطارئة. ونص الاتفاق على أن تضع اللجنة معايير تمثيل الأقاليم الأفغانية المختلفة، واللاجئين المقيمين في إيران وباكستان وغيرهما، وأفغان الشتات، وممثلي المجتمع المدني ورجال الدين، والمثقفين، والتجار، والمرأة، والمجموعات العرقية والدينية، داخل اللويا جيرغا.

وفي ما يتعلق بكتابة الدستور الجديد، فقد نص الاتفاق على انعقاد «لويا جيرغا» دستورية خلال ثمانية عشر شهراً من تأسيس السلطة الانتقالية. كما نص الاتفاق على أن تقوم الإدارة الانتقالية خلال شهرين من بدء عملها، وبمساعدة الأمم المتحدة، بتأسيس ما وصفه الاتفاق بـ «لجنة دستورية» لمعاونة اللويا جيرغا الدستورية. ولتجنب حدوث فراغ دستوري وقانوني، نص الاتفاق على سريان العمل بدستور سنة ١٩٦٤ طالما لم يتعارض مع ما جاء في هذا الاتفاق، مع استبعاد المواد ذات الصلة بالملك والسلطتين التنفيذية والتشريعية، وأيضاً سريان جميع القوانين واللوائح بما لا يتعارض مع هذا الاتفاق أو القوانين والالتزامات الدولية، مع الإقرار بحق السلطة المؤقتة في تعديل أو إلغاء هذه القوانين.

ووضع الاتفاق عدداً من المبادئ الحاكمة لعملية إعادة بناء الدولة بعد الحرب، شملت «المصالحة الوطنية»، وتحقيق «الاستقرار والسلام الدائم»، و«احترام حقوق الإنسان»، و«الاستقلال»، و«السيادة الوطنية»، و«الوحدة الإقليمية» للأراضي الأفغانية، وحق الشعب الأفغاني في تحقيق مستقبله السياسي بما يتوافق مع مبادئ الإسلام والديمقراطية والتعددية والعدل الاجتماعي(٤).

وبشكل عام، مثل اتفاق بون الإطار الأساسي للعملية السياسية لمرحلة ما بعد الحرب. لكن مع أهمية هذا الاتفاق، فقد شابه العديد من أوجه القصور أو المشكلات التي انعكست بدورها على عملية إعادة بناء الدولة في مراحلها الآتية.

= أوّل تاريخ انعقاد أول لويا جيرغا، لكن معظم المصادر تؤرخ لبدء اللويا جيرغا بتلك التي عقدت في سنة ١٧٠٧ (أو في سنة ١٧٠٩ وفق بعض المصادر) في قندهار برئاسة الإمبراطور ميرويس نيكا (Mirwais Neeka) والتي قرّرت خلالها القيادات القبلية إنهاء الاحتلال القائم آنذاك ودعم الإمبراطور ميرويس نيكا. انظر: «Jirgas History,» Traditional Loya Jirga Website, <http://jirga.gov.af/en/page/2721>, (accessed on 2 June 2013), and Banjamin Buchholz, «Thoughts on Afghanistan's Loya Jitga: A Myth,» *ASIEN*, no. 104 (July 2007), pp. 23-33, <http://www.dga-ev.de/articles/A104_022_033.pdf>, (accessed on 2 June 2013).

(٤) «Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions,» United Nation, <http://www.un.org/news/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>, (accessed on 18 March 2012).

المشكلة الأولى تتعلق بطبيعة الاتفاق ذاته. والملاحظة الأساسية هنا أن الاتفاق لم يكن «اتفاق سلام» بين الأطراف المتحاربة أو المتصارعة في أفغانستان، بقدر ما كان «اتفاقاً بين المنتصرين» من حلفاء الولايات المتحدة خلال فترة الحرب ضد طالبان والقاعدة، وبخاصة من الطاجيك والأوزبك أعضاء تحالف الشمال. والواقع أن طبيعة اتّفاق بون كان لها انعكاساتها السلبية المهمة على العملية السياسية وإعادة بناء الدولة في أفغانستان من أكثر من زاوية. فمن ناحية، لم تستند تلك العملية إلى تسوية سليمة تاريخية للصراع التقليدي القائم في أفغانستان وحالة الحرب الأهلية التي نشبت بعد خروج الاحتلال السوفياتي من أفغانستان سنة ١٩٨٩، فرغم نجاح حركة طالبان في السيطرة على العاصمة كابول في ٢٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، إلا أن هذا لم ينهِ الحرب الأهلية القائمة من الناحية الفعلية بين طالبان وتحالف الشمال[٥]. وهكذا، فإن الاستبعاد الكامل للطرف المهزوم في الحرب (طالبان) من المشاركة في المؤتمر، حافظ على حالة العداء القائمة بين الحركة وتحالف الشمال.

المشكلة الثانية، تتعلق بعدم وضوح آليات تحقيق الهدف النهائي للاحتلال الدولي لأفغانستان، فقد أكد الاتفاق أن الهدف الأساسي هو وضع أساس لعملية سياسية وبناء مؤسسات حكم جديدة تستند إلى «حق الشعب الأفغاني في تحديد مستقبله السياسي بحرية، وبما يتوافق مع مبادئ الإسلام، والديمقراطية، والتعددية، والعدل الاجتماعي»[٦]، إلا أن الاتفاق لم يضع آليات أو برامج محددة للتعامل مع المشكلات الهيكلية للدولة الأفغانية والمعروفة سلفاً قبل الحرب، وبخاصة اقتصاد المخدرات، ومشكلة العرقية والطائفية، وظاهرة أمراء الحرب[٧]، وغياب جيش وطني بالمعنى الدقيق والمعروف.

---

(٥) Thomas H. Johnson, «Afghanistan's post-Taliban Transition: The State of State-Building after War,» *Central Asian Survey*, vol. 25, nos. 1-2 (March-June 2006), p. 2.

(٦) وفق شهادة أحد المسؤولين الأمريكيين الذين شاركوا في مؤتمر بون (جيمس دوبنز) والمبعوث السابق للرئيس بوش الابن إلى أفغانستان، كانت الولايات المتحدة أميَل إلى استخدام مفهوم «التطور الديمقراطي» (*Democratic Development*) وليس «الديمقراطية»، إذ كان البيت الأبيض يعتقد أن أفغانستان غير مؤهلة بعد لتأسيس نظام ديمقراطي حقيقي، ولكن الوفد الإيراني هو الذي اقترح استخدام مفهوم «الديمقراطية». نقلاً عن: المصدر نفسه، ص ٢.

(٧) لا يوجد تعريف محدّد لظاهرة «أمراء الحرب» (Warlords)، حيث يُستخدم المفهوم وفق بعض التعريفات للإشارة إلى «مجموعة النخب المتنافسة التي تسيطر على القطاع الأمني في حالة الدول الفاشلة أو المنهارة، والتي تسعى إلى خطف الدولة بهدف تحقيق أرباح ومكاسب خاصة». ووفقاً لهذا التعريف فإن ظاهرة أمراء الحرب ترتبط بانهيار قدرة الدولة على فرض سيادتها على أقاليمها وضعف سيادة القانون. كما أنه لا توجد علاقة بالضرورة بين تلك الظاهرة والمكونات اللغوية للمفهوم: «الحرب» (War)، واللوردات (النبلاء) (Lords)؛ فالظاهرة لا ترتبط بالضرورة بالقيادات السابقة للحرب. كما لا تعتمد هذه القيادات بالضرورة على الحرب كمصدر للدخل بالضرورة، ولا تتمتع بالضرورة بالاحترام والمكانة الاجتماعية. كذلك هناك اعتباران أساسيان يجب الأخذ بهما عند النظر إلى تلك الظاهرة. الاعتبار الأول أن «أمراء الحرب» لا يعملون بالضرورة خارج أجهزة الدولة، فقد يشغلون مناصب سياسية أو إدارية داخل الدولة، وبخاصة على المستويات المحلية. ولكنهم يستغلون هذه المواقع بهدف الحفاظ على استمرار ضعف مؤسسات الدولة وضعف سيادة القانون، ولا يتردّدون في استخدام موارد الدولة في تحقيق مصالحهم ومكاسبهم الخاصة. انظر: Conrad Schetter, Rainer Glassner and Masood Karokhail, «Beyond Warlordism: The Local Secuity Architecture in Afghanistan,» *International Politics and Society*, no. 2 (2007), <http://www.fes.de/ipg/inhalt_d/pdf/10_Schetter_US.pdf>, (accessed on 2 = June 2013).

المشكلة الثالثة، تتعلق بتهميش الاتفاق، ثم عملية التسوية السياسية التي دشنها الاتفاق، للأكثرية البشتونية؛ فعلى العكس من الدور التاريخي الذي مارسه البشتون في حكم أفغانستان منذ تأسيس افغانستان والاستقلال، باستثناء مراحل زمنية محدودة شكلت استثناء من التاريخ السياسي الأفغاني، فقد أسس الاتفاق لمرحلة جديدة كان عنوانها الرئيس هو إنهاء هيمنة البشتون، وفسح المجال أمام هيمنة أقلية الطاجيك أو على الأقل توسيع نفوذهم، على نحو أسس لمعادلة سياسية جديدة أخلت بالمعادلة التقليدية التي سادت قبل الحرب والاحتلال. وقد بدأت هذه المعادلة باعتماد الحرب على الطاجيك كحليف رئيس في إزاحة نظام طالبان البشتوني، ما أسس بدوره لحقوق وامتيازات سياسية وأمنية للطاجيك في مرحلة ما بعد الحرب. ثم جاء اتفاق بون ليكرس هذا التوجه من جانب الاحتلال من خلال تشكيل الوفود المشاركة في المؤتمر والتي عكست انحيازا واضحا للطاجيك، وبخاصة ما عرف «بمجلس شورى النظار» الذراع السياسية ـ العسكرية للطاجيك، ومن ثم هيمنتهم على المناصب القيادية والوزارت السيادية في السلطة المؤقتة، ثم الإدارة الانتقالية، والمؤسسات السياسية والأمنية للحكومة المركزية الجديدة، على نحو ما سيتم تناوله بعد[٨].

= وتتّضح الملامح السابقة لتلك الظاهرة بالعودة إلى نماذج أمراء الحرب في أفغانستان، مثل الجنرال عبد الرشيد دوستم، والجنرال محمد قاسم فهيم خان، وإسماعيل خان، وأحمد والي قرضاي الأخ الأصغر للرئيس حامد قرضاي، ورئيس المجلس المحلي لمدينة قندهار، والذي ينتمي إلى قبيلة «بوبالزي» (Popalzai). وتذهب بعض التقارير إلى علاقته الكبيرة بزراعة وتجارة المخدرات في الولاية. ومن الأمثلة البارزة على دور أمراء الحرب في مرحلة ما قبل وما بعد طالبان الجنرال (الطاجيكي) محمد قاسم فهيم خان، وهو القائد العسكري لقوات تحالف الشمال. شارك ضمن قوات أحمد شاه مسعود في أنشطة الجهاد ضد الاحتلال السوفياتي، ثم ضد نظام نجيب الله (١٩٨٧ ـ ١٩٩٢) الموالي للاتحاد السوفياتي، تولى بعدها رئاسة جهاز الاستخبارات الأفغاني خلال حكومتي صبغة الله مجددي وبرهان الدين رباني. شارك أيضاً في الحرب الأهلية الأفغانية خلال الفترة (١٩٩٢ ـ ١٩٩٦) بجانب قوات تحالف الشمال ضد حركة طالبان. أصبح قائداً عسكرياً لقوات تحالف الشمال في ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ بعد يومين من اغتيال أحمد شاه مسعود. كما شارك فهيم في الحرب الأمريكية ضدّ طالبان والقاعدة في ٢٠٠١/٢٠٠٢. واستغل فهيم سيطرته على مساحة مهمة من العاصمة كابول بعد سقوط نظام طالبان للحصول على بعض المناصب في نظام ما بعد طالبان، فأصبح وزيراً للدفاع في أول إدارة انتقالية بعد سقوط نظام طالبان (٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ ـ ١٣ تموز/يوليو ٢٠٠٢)، ونائباً للرئيس حامد قرضاي ووزيراً للدفاع في الحكومة الانتقالية خلال الفترة (تموز/يوليو ٢٠٠٢ ـ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤)، ثم اختياره نائباً أول للرئيس قرضاي في سنة ٢٠٠٩ (حصل على هذا المنصب من طريق الانتخاب، حيث اختاره قرضاي نائباً له في الانتخابات الرئاسية التي أجريت في سنة ٢٠٠٩). ويمتلك فهيم ميليشيا كبيرة قُدِّرَت بنحو ٥٠ ألف مقاتل، كما يتّهم وفق العديد من التقارير بالضلوع في زراعة وتجارة المخدرات في شمال أفغانستان. «البلدوزر الأفغاني... محمد قاسم فهيم مرشح كرزاي لمنصب نائب الرئيس: رجل روسيا المفضل في أفغانستان وأحد أشد حلفاء إيران.. ومتورط في جرائم حرب وتجارة مخدرات». انظر: الشرق الأوسط، ٢٠٠٩/٥/١٥.

وكما يتّضح ممّا سبق أنّه نشأ في الحالة الأفغانية تداخل شديد بين ظاهرة أمراء الحرب وظاهرة «المجاهدين»، والتي تشير إلى مجموعة القيادات التي شاركت في مرحلة الجهاد ضدّ الاتحاد السوفياتي خلال مرحلة الغزو والاحتلال.

ورغم التهم العديدة الموجهة إلى أمراء الحرب، مثل التورّط في تجارة وزراعة المخدرات، وامتلاك الميليشيات العسكرية الخاصة، والتورط في جرائم حرب، لكنهم لم يتعرّضوا لأي مساءلة وذلك بسبب قانون أصدره البرلمان الأفغاني في سنة ٢٠٠٧ ينصّ على العفو عن زعماء «الجهاد الأفغاني» السابقين، وإسقاط أي اتهامات موجهة إليهم بارتكاب جرائم حرب، وذلك كنتيجة طبيعية لحالة التداخل بين أمراء الحرب والمجاهدين السابقين.

(٨) انظر: «Afghanistan: The Problem of Pashtun Alienation,» ICG Asia Report, no. 62 (August 2003).

لقد كان لهذا التوجه تأثيره السلبي في العملية السياسية، ومشروع إعادة بناء الدولة من زوايا عدة. فمن ناحية أدى إلى تطور إدراك سلبي لدى الأغلبية البشتونية بأن مشروع إعادة بناء الدولة في ظل الاحتلال ينحاز مبدئيا إلى الأقلية الطاجيكية، ويسعى إلى تهميش البشتون في النظام الجديد، وبخاصة في ضوء العلاقة الصراعية التاريخية بين البشتون والطاجيك. ولم يكن اختيار بشتوني على قمة هذا النظام ـ حامد قرضاي ـ كافياً للقضاء على هذا الإدراك(٩). على الرغم من محاولة قرضاي القضاء على هذا الإدراك لدى البشتون في مرحلة تالية من خلال توسيع تمثيل البشتون داخل الحكومات الأفغانية التالية، وبخاصة تلك تم تشكيلها عقب الانتخابات البرلمانية في سنة ٢٠٠٤، إلا أن تركز التكلفة البشرية للحرب والمواجهة العسكرية مع طالبان والقاعدة داخل البشتون خلال السنوات التالية، أدى إلى استمرار هذا الإدراك.

ب ـ فشل محاولات تصحيح أخطاء عملية بون من خلال فتح حوار سياسي مع طالبان

إزاء تعثر عملية التسوية السياسية لمرحلة ما بعد الحرب، اتجه الفاعلون الرئيسيون إلى الانفتاح على مسألة الحوار مع حركة طالبان ومحاولة دمجها في نظام ما بعد الحرب. وقد طرحت هذه الفكرة لأول مرة في سنة ٢٠٠٤ من جانب الرئيس الأفغاني حامد قرضاي(١٠)، لكنها تحولت إلى بديل سياسي مع طرح البيت الأبيض في ٢٧ آذار/مارس ٢٠٠٩ لما عرف بـ «الورقة البيضاء لتقرير الفريق المشترك بين الوكالات حول السياسة الأمريكية تجاه أفغانستان وباكستان»(١١)، والتي

---

(٩) توافق المجتمعون في مؤتمر بون (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١) على اختيار (البشتوني) حامد قرضاي رئيساً للإدارة الأفغانية المؤقتة لحين انتخاب الحكومة الانتقالية عن طريق لويا جيرغا دعا إليها المؤتمر. وقد تولّى قرضاي هذه الإدارة خلال الفترة (٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ ـ ١٣ تموز/يوليو ٢٠٠٢)، حيث عقدت اللويا جيرغا خلال الفترة (١١ ـ ١٩ حزيران/يونيو ٢٠٠٢)، والتي قامت هي الأخرى بانتخاب حامد قرضاي رئيساً للحكومة الأفغانية الانتقالية، بأغلبية ١٢٩٥ صوتاً مقابل ١٧١ صوتاً لمنافسه مسعود جلال، و٩٨ صوتاً لمحفوظ نادي. وتولّى قرضاي رئاسة هذه الحكومة الانتقالية خلال الفترة من تموز/يوليو ٢٠٠٢ حتى إجراء الانتخابات الرئاسية في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، والتي نجح فيها قرضاي كرئيس منتخب للبلاد. وقد أدّت الولايات المتحدة دوراً مهماً في تصعيد قرضاي عقب مؤتمر بون، كما الدور المؤثر في انتخابه رئيساً للحكومة الانتقالية في لويا جيرغا حزيران/يونيو ٢٠٠٢ من خلال إقناع المنافسين المهمين له بعدم الترشح، وبخاصة برهان الدين رباني والملك محمد ظاهر شاه.

(١٠) كان قرضاي يؤمن بفكرة الوصول إلى تسوية مع حركة طالبان عقب انتهاء الحرب مباشرة، بسبب فهمه طبيعة الحركة، وعلاقاته مع العديد من قياداتها خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين. وقد شرع قرضاي بالفعل في السير في هذا الاتجاه، ففي شباط/فبراير سنة ٢٠٠٤ أنشأ «برنامج تحريك الصلح» (أو برنامج دعم السلام)، تحت إشراف «اللجنة الوطنية المستقلة للسلام والمصالحة» بقيادة أحد المقربين إليه وهو الملا صبغة الله مجددي، وهو برنامج هدف إلى المصالحة مع «المتمردين» وتشجيعهم على قبول العملية السياسية القائمة وترك السلاح، مقابل دمجهم اجتماعياً والسماح لهم بالعودة على مجتمعاتهم القبلية. لكن البرنامج لم ينجح إلا في استقطاب نحو ٢٠٠٠ متمرد، تعثر بعدها بسبب توقف الدعم المالي الذي كانت تقدمه الولايات المتحدة، والأمم المتحدة وبريطانيا وهولندا للبرنامج.

(١١) «White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy Toward Afghanistan and Pakistan,» White House, <http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan-pakistan_white_paper.pdf>, (accessed on 30 June 2012).

عُرفت إعلامياً بالاستراتيجية الأمريكية تجاه أفغانستان وباكستان. ثم تأكد هذا البديل مرة أخرى مع التعديلات التي أدخلها أوباما على هذه الاستراتيجية في الأول من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩، والتي صدرت تحت عنوان «الطريق إلى الأمام في أفغانستان وباكستان»[(١٢)]، والتي عرفت إعلامياً «بالاستراتيجية الأمريكية الجديدة في أفغانستان». ثم اكتسب هذا البديل بعداً دولياً أوسع نطاقاً مع إقرار مؤتمر لندن (٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠) لمشروع المصالحة كما طرحه حامد قرضاي في المؤتمر[(١٣)]. وهكذا، أصبح الحوار مع طالبان مكوناً رئيساً في الوثائق الأمريكية والدولية الرسمية ذات الصلة بإعادة بناء أفغانستان، بدءاً من آذار/مارس سنة ٢٠٠٩، وأصبح محل توافق دولي واضح نتيجة تقييمات عملية لمسار الحرب في أفغانستان خلال السنوات السابقة على ذلك التاريخ. في هذا السياق، طُرح مفهومان رئيسان، هما «المصالحة»، و«الدمج». وينصرف الأول إلى الحوار مع قيادات الحركة بالأساس، بينما ينصرف الثاني إلى إعادة دمج المقاتلين الميدانيين والصفوف الدنيا من الحركة داخل المجتمع[(١٤)].

تضمنت الوثيقة الأولى خمس عشرة توصية للتعامل مع الأوضاع الراهنة في أفغانستان وباكستان، وتضمنت التوصية الخامسة منها «تشجيع جهود الحكومة الأفغانية على دمج المتمردين القابلين للتصالح». واعترفت الوثيقة صراحة بأنه «لا يمكن كسب الحرب في أفغانستان بدون إقناع المتمردين غير الملتزمين أيديولوجياً بترك سلاحهم والابتعاد عن القاعدة وقبولهم الدستور الأفغاني»، كما اعترفت بضرورة التميز بين هؤلاء المؤمنين بأيديولوجية طالبان، وأولئك المقاتلين الأقل التزاماً بأيديولوجيتها، وبخاصة الصفوف الوسطى والدنيا داخل الحركة، مع استبعاد الصف الأول بقيادة الملا محمد عمر ومجلس شورى الحركة، حيث ذهبت الوثيقة إلى أن هذا الصف تحديداً لا يمكن التصالح معه. وأخيراً، أكدت الوثيقة أن عملية المصالحة تلك يجب أن تظل «عملية أفغانية» وبقيادة الحكومة الأفغانية[(١٥)]. وقد أعادت التعديلات الأخيرة على تلك الاستراتيجية الالتزام بهذا البديل السياسي.

---

(١٢) «Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan,» The White House, Eisenhower Hall Theatre, United States Military Academy at West Point, West Point (New York) (1 December 2009), <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>, (accessed on 30 June 2012).

النسخة العربية متاحة على الرابط التالي: <http://www.state.gov/documents/organization/133241.pdf>.

(١٣) «Afghanistan: The London Conference Communiqué: Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership,» Foreign and Commonwealth Office (London) (28 January 2010), <http://centralcontent.fco.gov.uk/central-content/afghanistan-hmg/resources/pdf/conference/Communique-final>, (accessed on 15 June 2010).

(١٤) للمزيد حول مفهومي المصالحة والدمج، انظر: Mariam Safi, «The Taliban: Reconciliable or Irreconciliable?,» Center for Conflict and Peace Studies (Afghanistan) (15 March 2010), <http://www.caps.af/doc/the%20taliban-%20reconcilable%20or%20irreconcil.pdf>, (accessed on 15 June 2010).

(١٥) «White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy Toward Afghanistan and Pakistan».

واتساقاً مع هذا التوجه الجديد تجاه طالبان، أعادت الاستراتيجية الأمريكية وتعديلاتها تعريف أهداف الحرب في أفغانستان، لتشمل «تعطيل، وتفكيك، وإلحاق الهزيمة بالقاعدة وحلفائها المتطرفين»، «وحرمان القاعدة من الحصول على الملاذ الآمن»، وقلب «الزخم الأخير الذي كسبته حركة طالبان، وحرمانها من القدرة على الإطاحة بالحكومة الأفغانية». وهنا نلاحظ التمييز بين الأهداف الأمريكية في حالة كل من القاعدة وطالبان، وكيف تم النزول بهذه الأهداف في حالة طالبان إلى الاكتفاء بوقف التقدم الذي حققته الحركة، وحرمانها القدرة على إطاحة نظام قرضاي. ويلاحظ في الاتجاه ذاته أن الوثيقتين السابقتين تجنبتا إطلاق توصيفات من قبيل «المتطرفة» أو «الإرهابية» على حركة طالبان، ففي الوقت الذي وصفتا فيه «القاعدة» بالتنظيم «الإرهابي»، وأنه «مجموعة من المتطرفين الذين شوّهوا ودنسوا الإسلام، أحد أعظم العقائد في العالم»، فقد تجنبت الاستراتيجية الأصلية التعامل مع طالبان باعتبارها كياناً واحداً مصمتاً، إذ حرصت على استخدام تعبير «الأنشطة الإرهابية/التمردية لطالبان» (The Terrorist/Insurgent Activities of the Taliban)، في حرص واضح على التمييز بين جناح متطرف ملتزم بأيديولوجية الحركة، وآخر يمكن وصفه بالمتمردين (غير الإرهابيين) داخل الحركة. وقد استمر هذا التوجه قائماً مع صدور الوثيقة المعدلة، إذ اكتفت هي الأخرى بوصف طالبان بأنها «حركة متحجرة وقمعية وراديكالية استولت على البلاد بعد أن خربتها خلال سنوات الاحتلال السوفياتي والحرب الأهلية»[١٦]، دون وصفها بـ «الإرهابية» أو حتى «المتطرفة».

ومع أهمية التغيرات التي طالت مواقف قرضاي، ثم الولايات المتحدة، ثم الناتو، تجاه حركة طالبان أو نظام ما قبل الحرب، إلا أن هذه التغيرات لم تكن كافية للوصول إلى تسوية جديدة أو مصالحة حقيقية مع الحركة، إذ ما يزال يقف دون حدوث هذا التطور مجموعة من العقبات والإشكالات المهمة.

الإشكال الأول يتعلق بالتباين الذي نشأ بين الولايات المتحدة وحامد قرضاي فترة طويلة حول مفهومي المصالحة والدمج. فالولايات المتحدة انطلقت، فترة طويلة بعد طرح استراتيجيتها في آذار/مارس ٢٠٠٩، من مفهوم للحوار والمصالحة مع طالبان أقرب إلى مفهوم «الاستيعاب» أو «الاحتواء» لجناح محدد داخل الحركة، وهو الجناح الأقل التزاماً من الناحية الأيديولوجية، والذي التحق بالعمل القتالي داخل صفوف الحركة لدوافع غير أيديولوجية تتعلق بالرغبة في المقاومة الوطنية (وليس الصراع الأيديولوجي)، أو الرغبة في الثأر بسبب فقْد ضحايا مدنيين، أو للحصول على المال، أو المراهنة على تغير موازين القوى على الأرض لمصلحة طالبان. وبهذا المعنى، كان التصور الأمريكي أقرب إلى استراتيجية تفكيك الحركة من الداخل منه إلى «الحوار» معها بالمعنى

---

(١٦) تقول الوثيقة: «... كما نعلم، هؤلاء الذين انتموا إلى القاعدة هم مجموعة من المتطرفين الذين شوهوا ودنّسوا الإسلام، أحد أعظم الأديان في العالم، لتبرير ذبح الأبرياء. لقد تركزت أنشطة القاعدة في أفغانستان، حيث كانت تأويهم طالبان، تلك الحركة القمعية الراديكالية التي سيطرت على هذا البلد بعد أن تعرض للنهب والخراب خلال سنوات الاحتلال السوفياتي والحرب الأهلية، وذلك بعد أن تحول اهتمام أمريكا وأصدقائها بعيداً...». انظر: «Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan».

الدقيق للكلمة. وفي المقابل، كان تصور قرضاي أقرب إلى الجلوس على مائدة المفاوضات مع مختلف عناصر طالبان وأجنحتها، وهو تصور عكسته دعواته المتكررة للحركة إلى الحوار والجلوس على مائدة المفاوضات، ودمج الحركة في النظام السياسي من خلال دعواته المتكررة لها إلى المشاركة في الانتخابات البرلمانية(١٧).

ولم يقتصر التباين بين قرضاي وإدارة أوباما على طبيعة الحوار المقصود، ولكنه شمل أيضاً خلافاً حول «مع من سيتم الحوار؟». ففي الوقت الذي رفضت فيه إدارة أوباما أن يشمل الحوار قائد الحركة الملا عمر، ومجلس شورى الحركة، أو أياً من قيادات الصف الأول بها، باعتبارهم الأكثر قرباً من تنظيم القاعدة، تبنى قرضاي موقفاً مرناً من هذا الجناح ولم يستبعده من أي حوار حقيقي مع الحركة طالما قبل بشروط الحوار. فقد أعلن صبغة الله مجددي، رئيس اللجنة الأفغانية للمصالحة، في أيار/مايو ٢٠٠٥، استعداده للعفو عن كل من الملا عمر، وقلب الدين حكمتيار، رئيس الحزب الإسلامي، إذا قبلوا بالتخلي عن السلاح، وبالدستور الأفغاني وقيادة قرضاي للبلاد(١٨). وتكرر الموقف نفسه من قرضاي؛ فرغم تأكيد الاستراتيجية الأمريكية وتعديلاتها، صراحة، على استبعاد الملا عمر ومجلس شورى الحركة من أي حوار أو مصالحة، فقد أعاد قرضاي التأكيد في ١٥ حزيران/يونيو ٢٠٠٩ (بعد شهرين ونصف من صدور الاستراتيجية المعلنة في ٢٧ آذار/مارس)، ثم في ٣ كانون الأول/ديسمبر من العام نفسه (بعد يومين فقط من صدور الوثيقة المعدلة)، استعداده لمقابلة الملا عمر.

الإشكال الثاني يتعلق بوجود فجوة كبيرة بين الولايات المتحدة وقرضاي من ناحية، وطالبان من ناحية أخرى حول الشروط المسبقة لبدء هذا الحوار؛ ففيما اشترط قرضاي والولايات المتحدة ضرورة اعتراف طالبان بالعملية السياسية الجارية في أفغانستان، وبنظام قرضاي، وبالدستور الأفغاني، فضلاً عن ترك السلاح والتوقف عن العنف، تحدثت طالبان من جانبها عن خروج قوات

---

(١٧) لم يتوقّف الرئيس حامد قرضاي عن دعوته لحركة طالبان إلى الحوار حتى خروجه من السلطة، كما أعاد التأكيد في مناسبات عدة استعداده لمقابلة الملا عمر، وتعهد بالحفاظ على أمنه وسلامته والعفو عنه إذا ما قبل الاندماج في العملية السياسية، بل إنه دعاه إلى المشاركة في الانتخابات الرئاسية التي أجريت في نهاية سنة ٢٠٠٩. ولم يثن قرضاي عن ذلك الرفض المتكرر من جانب الولايات المتحدة لفكرة الحوار مع الملا عمر أو من «تلطخت أيديهم بدماء الأمريكيين» على حد تعبير مسؤولين أمريكيين عديدين، وهو الموقف الذي أكدته وزارتا الدفاع والخارجية، إلى جانب البيت الأبيض. كما لم يثنه عن ذلك أيضاً تمسك طالبان بتنفيذ عملياتها ضد قوات الجيش والشرطة الأفغانية، بل كان لافتاً إعادة قرضاي مواقفه تلك عقب تنفيذ طالبان بعض العمليات الكبيرة (منها على سبيل المثال التفجير الانتحاري الذي استهدف حافلة عسكرية أفغانية في كابل في ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، والذي أودى بحياة ٣٠ عسكرياً وإصابة عشرات آخرين)، بل إنه أشار إلى أنه في حالة رفض المجتمع الدولي ذلك (توفير الحماية للملا عمر) فإن عليه أن يختار بين قرضاي أو الرحيل من أفغانستان.

على سبيل المثال، انظر: «طالبان تتبنى تفجير كابل الانتحاري وقرضاي يعرض لقاء الملا عمر وحكمتيار،» الشرق الأوسط، ٢٠٠٧/٩/٣٠.

(١٨) Ashley J. Tellis, *Reconciling with the Taliban?: Towards an Alternative Grand Strategy in Afghanistan* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2009), p. 6.

الاحتلال من أفغانستان أولاً، واعتبار دستور طالبان الإسلامي المرجعية السياسية في أفغانستان، والقبول بسيطرة طالبان على الولايات العشر الجنوبية.

الإشكال الثالث يتعلق بضعف الموارد المالية اللازمة للإنفاق على خطط إعادة دمج متمردي الحركة. فمع افتراض القبول بوجود جناح معتدل داخل حركة طالبان، أو ما أسماه البعض «طالبان الجديدة»، وهي العناصر التي انضمت إلى الحركة بعد سنة ٢٠٠١، لأسباب غير أيديولوجية - اقتصادية ومالية بالأساس - ومن ثم افتراض إمكان فصلها مرة أخرى عن الحركة وإعادة دمجها في المجتمع من خلال تقديم الحوافز المالية لهذه الفئة، مع افتراض صحة هذا الافتراض، فإن نجاح تلك العملية يتطلب موارد مالية كبيرة لا تتوافر للحكومة الأفغانية، كما أن الالتزامات والوعود الدولية المقدمة للأخيرة لم ترقَ إلى حجم هذا التحدي؛ فقد التزم مؤتمر لندن سنة ٢٠١٠ بتأسيس صندوق لهذا الغرض برأسمال قدره ٥٠٠ مليون دولار مدة خمس سنوات (بمساهمة بريطانيا واليابان)[١٩]، وهو مبلغ قد يبدو معقولاً بالقياس إلى حجم مقاتلي الحركة والذين يقدرون بنحو ٣٠ ألف مقاتل، أي بمتوسط ١٦,٧ ألف دولار لكل مقاتل خلال السنوات الخمس، أو نحو ٣,٣ ألف دولار كل سنة؛ لكن الأمر ظل مرهوناً بالتزام الدول الأطراف الدولية بتسليم هذه الأموال بالفعل للحكومة الأفغانية، كما ظل مرهوناً بطريقة إنفاق هذه المخصصات، فارتفاع معدلات الفساد في أفغانستان غالباً ما يؤدي إلى إهدار النسبة الأكبر من هذه الأموال من دون تحقيق عوائد سياسية أو اقتصادية كبيرة.

لكن رغم التباين بين الجانبين الأفغاني والأمريكي حول شروط الحوار والمصالحة، فقد سعى قرضاي بشكل حثيث إلى فتح حوار فعلي مع الحركة، ولم ينتظر إلى حين تغير الموقف الأمريكي والدولي الرسمي كما عكسته الوثائق السابقة. فقد سعى قرضاي بدءاً من سنة ٢٠٠٦، إلى إقناع الحركة بالدخول في حوار مع حكومته[٢٠]. ونجحت الجهود الأفغانية بالفعل في سنة ٢٠٠٨ في

---

(١٩) عُقد عدد من المؤتمرات الدولية بدءاً من سنة ٢٠٠٤ كآلية لتعبئة الدعم الدولي لمشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان. شملت هذه المؤتمرات مؤتمر برلين الذي عُقِدَ سنة ٢٠٠٤، ومؤتمر لندن سنة ٢٠٠٦، ومؤتمر روما سنة ٢٠٠٧، ومؤتمر باريس سنة ٢٠٠٨، ومؤتمر موسكو سنة ٢٠٠٩، ومؤتمر هاجو سنة ٢٠٠٩، ومؤتمر لندن كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، ومؤتمر كابل تموز/يوليو ٢٠١٠ ، ومؤتمر بون ٢٠١١.

للاطلاع على البيان الختامي لمؤتمر لندن في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠، انظر: «Communiqué of Afghanistan: The London Conference... Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership,» NATO, <http://www.isaf.nato.int/images/stories/file/factsheets/documents_communique%20of%20london%20conference%20on%20afghanistan.pdf>, (accessed on 20 April 2011).

(٢٠) لا يعني ذلك أن إدارة بوش الابن كانت تعارض من الناحية العملية بديل الحوار واستقطاب وإعادة دمج العناصر المعتدلة من حركة طالبان، لكنها لم تكن قد تحوّلت بعد إلى سياسة رسمية. فقد أكّد قرضاي في تصريحات له عقب عودته من زيارة الولايات المتحدة الأمريكية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، أنه ناقش قضية الحوار مع الحركة مع الرئيس جورج بوش والأمين العام للأمم المتحدة بان كي مون، وأنهما أيّدا الفكرة. لكنه أكّد أن الولايات المتحدة تدعم فقط إجراء محادثات مع المسلحين غير المتحالفين مع القاعدة. انظر: «طالبان تتبنى تفجير كابل الانتحاري وقرضاي يعرض لقاء الملا عمر وحكمتيار». =

إقناع عدد من قيادات الحركة وبعض القيادات السياسية المحسوبة عليها ببدء هذا الحوار[٢١]. وتوالى الكشف عن بعض هذه اللقاءات التي جرى بعضها داخل أفغانستان، وجرى بعضها الآخر خارجها. لكن مع ذلك، ظلت هناك حالة من الغموض خلال الفترة (٢٠٠٨ ـ ٢٠١٠) حول حقيقة وجود هذا الحوار من عدمه، أو مستواه، وذلك على خلفية تناقض التصريحات المتبادلة بين الطرفين بشأن هذه المحادثات؛ فمن ناحية، نفت قيادات عدة من حركة طالبان، بما في ذلك الملا عمر نفسه، وجود مثل هذا الحوار، وأعادت التأكيد أكثر من مرة رفضها دعوات قرضاي المتكررة للحوار والمصالحة[٢٢]. بل إن موقف حركة طالبان الرافض وجود هذا الحوار قد ظل قائما حتى بعد مؤتمر لندن ٢٠١٠[٢٣].

على الجانب الآخر، ذهبت العديد من المصادر الأفغانية والأمريكية إلى وجود هذه المحادثات، وأن قيادات الحركة، بما في ذلك الملا عمر نفسه، قد أعطت الضوء الأخضر لممثلي الحركة لبدء هذا الحوار[٢٤].

= ولا يعني ذلك أيضاً أن الدول الغربية أو الناتو كانت بعيدة من هذه المحادثات، فقد قام الناتو بتسهيل بعض جولات هذه المحادثات. على سبيل المثال قيام الناتو بنقل عدد من قادة حركة طالبان من داخل الحدود الباكستانية إلى داخل أفغانستان على طائرات حربية تابعة للناتو، وتأمين وصولهم إلى مقر المحادثات داخل العاصمة كابل، والتعهد بعدم القبض عليهم.

انظر: «أربعة من قادة طالبان نقلهم الناتو جواً لمحادثات مع قرضاي،» الشرق الأوسط، ٢٠١٠/١٠/٢١، ص ١١.

(٢١) على سبيل المثال، أشار وزير الإعلام الأفغاني والمستشار الأسبق للرئيس حامد قرضاي، محمد صديق تشكري، في حوار له مع جريدة الشرق الأوسط إلى مشاركة عدد من القيادات السياسية السابقة بحكومة طالبان في جهود الوساطة بين حكومة قرضاي وحركة طالبان لإقناع الأخيرة بالدخول في حوار مع نظام قرضاي. شمل هؤلاء: الملا أرسلان رحماني (وزير الدراسات في حكومة طالبان)، ووكيل متوكل (وزير خارجيتها)، والملا أحمد يار (وزير عودة المهاجرين)، والملا عبد السلام ضعيف (سفير طالبان في إسلام آباد)، وعبد الحكيم مجاهد (ممثل الحركة في الأمم المتحدة). وأشار تشكري إلى أن الجناح المتشدد داخل الحركة وافق على الحوار من حيث المبدأ لكنه رفض وساطة هؤلاء باعتبارهم يعيشون تحت حماية حكومة قرضاي، وأنه فضّل الجلوس مع الأمريكيين مباشرة وليس مع ممثلي الرئيس قرضاي.

انظر: «وزير الإعلام الأفغاني السابق: وجوه طالبان المعتدلة حلقة رئيسية في مبادرة إنهاء العنف،» الشرق الأوسط، ٢٠٠٨/١٠/٥.

(٢٢) من ذلك، على سبيل المثال: «طالبان ترفض عرض قرضاي للسلام وتعتبره مجرد كلام فارغ من أي مضمون،» الشرق الأوسط، ٢٠٠٩/١١/٤؛ «الملا عمر يرفض عرض قرضاي إجراء مفاوضات،» الشرق الأوسط، ٢٠٠٩/١١/٢٦، و«قرضاي يدعو طالبان مجدداً للحوار على الرغم من رفض الملا عمر،» الشرق الأوسط، ٢٠١٠/١١/١٧.

(٢٣) انظر: الملا إحسان بهادر، «حرب استجداء المفاوضات،» شبكة أنا المسلم للحوار الإسلامي (١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٠)، <http://www.save.muslim.net/vb4110/archive/index.php/t-385756.html>, (accessed on 1 July 2012).

(٢٤) استندت تلك التحليلات إلى مشاركة شخصيات محسوبة أو مقربة من الملا عمر في اللقاءات التي عقدت مع مسؤولين حكوميين أفغان في المملكة العربية السعودية. من هؤلاء الملا محمد طيب أغا مدير مكتب الملا عمر في قندهار والمتحدث باسمه قبل سقوط نظام طالبان، والملا عبد السلام ضعيف، سفير حركة طالبان السابق لدى باكستان، ومولوي محمد كبير وزير طالبان الأسبق ومحافظ ولاية ننجرهار. ومع ذلك، فقد أشار الملا عبد السلام ضعيف أن هذه المحادثات لم تتطرق من قريب أو بعيد إلى أي قضية سياسية بما في ذلك أفغانستان.

«مصدر أفغاني: المتحدث باسم الملا عمر شارك في مكة... وحديث حول ابتعاد طالبان عن القاعدة،» الشرق الأوسط، ٢٠٠٨/١٠/٧، و«صوت الملا عمر: السعودية جمعت بين طالبان ومسؤولين أفغان،» الشرق الأوسط، ٢٠٠٨/١٠/٨.

غير أن حالة الغموض تلك تبددت نسبياً في أيار/مايو ٢٠١١ مع الكشف عن وجود اتصالات تمهيدية مباشرة بين الولايات المتحدة وحركة طالبان بدعم من دولتي قطر وألمانيا، شارك فيها ممثلون عن وزارة الخارجية الأمريكية ووكالة الاستخبارات الأمريكية والملا محمد طيب آغا، وهو أحد مساعدي الملا عمر وشغل منصب مدير مكتبه في قندهار قبل سقوط حكم طالبان. وقد تبع ذلك توالي هذه الاجتماعات، واتخاذ عدد من الإجراءات المهمة في هذا المجال، كان أبرزها اتفاق الولايات المتحدة وطالبان على فتح مكتب للحركة في العاصمة القطرية (الدوحة)، وتوالي رفع أسماء عدد من قيادات الحركة من قائمة الأمم المتحدة للإرهاب، في إطار بناء الثقة بين الحركة والولايات المتحدة من ناحية، وتمهيداً لتسهيل حرية حركة القيادات المهمة للحركة للمشاركة في هذا الحوار[٢٥].

لكن هذه المحادثات تعثرت مرة أخرى بسبب عدد من التطورات السلبية، بدأت باغتيال برهان الدين رباني، الرئيس الأفغاني الأسبق ورئيس «المجلس الأعلى للسلام» الذي افتتحه قرضاي في ٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، للإشراف على مشروع الحوار والمصالحة مع طالبان، وذلك في ٢٠ أيلول/سبتمبر سنة ٢٠١١ (أي بعد أقل من سنة من افتتاح عمل المجلس)، وهي عملية فُهمت على أنها رسالة سلبية من الحركة تجاه مشروع المصالحة، ما أدى إلى إعلان قرضاي تجميد المحادثات مع طالبان ومراجعته استراتيجية التفاوض معها[٢٦]. ورغم اتجاه الولايات المتحدة وحركة طالبان إلى تجاوز هذا الحادث، وحصر تأثيره في العلاقات بين نظام قرضاي وطالبان، وتحييد تأثيره في الاتصالات المباشرة بين الولايات المتحدة وطالبان، حيث استمرت تلك الاتصالات بين الطرفين بعد هذا الحادث، إلا أنه سرعان ما تعثرت المحادثات بين الجانبين بسبب ممارسات الاحتلال، كان أبرزها حرق جنود أمريكيين في شباط/فبراير ٢٠١٢ مصاحف بقاعدة باغرام العسكرية الأمريكية بالقرب من العاصمة الأفغانية، ثم قيام أحد الجنود الأمريكيين في ١١ آذار/مارس بإطلاق النار على ١٦ مدنياً أفغانياً في قندهار وحرق جثث بعضهم[٢٧]. وقد تبع ذلك إعلان حركة طالبان في ١٥ آذار/مارس تعليق محادثاتها مع الولايات المتحدة[٢٨].

إنَّ افتراض نجاح الولايات المتحدة في الوصول إلى صفقة سياسية مع طالبان، لن يتحقق لأنه ليس من المتوقع أن يصمد أي اتفاق يتم التوصل إليه مع الحركة. فحتى الآن، ما يزال الصراع الراهن في أفغانستان يفتقد معظم الشروط الأساسية اللازمة لنجاح تسوية الصراعات الداخلية، فمن ناحية لا ترتبط هذه التسوية بهزيمة أو نصر واضح لأي من طرفَي الصراع، ففي الوقت الذي

---

(٢٥) «أولى محادثات سلام تمهيدية مباشرة بين واشنطن وطالبان،» الشرق الأوسط، ٢٠١١/٥/٢٨؛ «واشنطن تؤكد رسمياً تفاوضها مع طالبان لكنها تستبعد أي اتفاق قبل الشتاء،» الشرق الأوسط، ٢٠١١/٦/٢٠، و«تقارير: واشنطن توافق على منح طالبان مقراً سياسياً بقطر،» الشرق الأوسط، ٢٠١١/٩/١٣.

(٢٦) «قرضاي يراجع استراتيجيته التفاوضية مع طالبان،» الشرق الأوسط، ٢٠١١/١٠/٣.

(٢٧) «جندي أمريكي يرتكب مجزرة بحق ١٦ أفغانياً بينهم أطفال،» الشرق الأوسط ، ٢٠١٢/٣/١٢.

(٢٨) «طالبان تعلق محادثاتها مع الأمريكيين بسبب موقفهم المتقلب،» الشرق الأوسط، ٢٠١٢/٣/١٦.

تتكبد فيه مختلف الأطراف تكلفة مادية وبشرية، إلا أن كلاً منها له رؤيته الخاصة لمسار ومستقبل هذا الصراع. إذ تنطلق طالبان، على سبيل المثال، من أن هناك «حتمية تاريخية» «وجغرافية» تحكم مسار الاستعمار والصراع الدولي على أفغانستان، وأن هذه «الحتميات» تقود في النهاية إلى اندحار أي تدخل خارجي في أفغانستان[٢٩]. هذه «الحتميات» تحول في الواقع دون قبول طالبان بفكرة «التسوية» أو الوصول إلى نقطة وسط قبل النهاية «التاريخية» «المحتومة» لهذا الصراع وفق تصورها. أضف إلى ذلك، أن الطرف الخارجي الذي كان الضامن لاتفاقات التسوية في معظم التسويات الناجحة للصراعات الداخلية، يمثل في الحالة الأفغانية أحد الأطراف المتصارعة وينحاز بشكل واضح لأحد الأطراف الداخلية.

وربما لا يكون من قبيل المبالغة القول إنَّ إنجاز مثل هذه المصالحة قد يعيد تصدير الصراع بين طالبان والقوات الدولية إلى الداخل، وإنتاج حرب أهلية بين طالبان وتحالف الشمال، ما لم ترتبط هذه المصالحة ببناء توافقات سياسية على المستويين الداخلي والإقليمي. فمن دون بناء توافق داخلي حول هذه المصالحة، فقد يتم إدراكها بشكل خطأ من جانب باقي القوى العرقية (الطاجيك، والأوزبك، والهزارة). كما أن حدوث هذه المصالحة من دون ارتباطها بوجود توافق إقليمي، قد يفتح في المجال أيضاً أمام تدخل القوى الإقليمية في أفغانستان وتصدير خلافاتها وصراعاتها الإقليمية، والدولية، إلى الداخل، خوفاً من أن يأتي بناء النظام الجديد على حساب مصالحها الوطنية والإقليمية.

وبمعنى آخر، فإن نجاح مشروع المصالحة مع حركة طالبان لا يضمن بالضرورة استقرار الأوضاع السياسية في أفغانستان أو إنتاج معادلة سياسية مستقرة، بل على العكس قد يؤدي ذلك إلى العودة بمشروع إعادة بناء الدولة إلى المربع الأول قبل أحداث أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. فمشروع المصالحة لم يرتبط ببناء القدرات الأفغانية (وبخاصَّةٍ الأمنية والعسكرية) بقدر ما ارتبط بوجود قرار لدى دول الاحتلال والائتلاف الدولي بالخروج من أفغانستان، وإعادة تعريف وترتيب أولويات الاحتلال، حيث أعطيت الأولوية لهدف الخروج على هدف استكمال مشروع إعادة بناء الدولة،

(٢٩) يقول الملا إحسان بهاد (من قندهار)، على سبيل المثال: «... وكل عاقل لو كان مكان الإمارة الإسلامية أياً كانت ديانته أو جنسيته، لا يمكن وقد اقترب النصر وتورط العدو بالمعركة وصار يعلن أنه يبحث عن مخرج مشرف من هذا المأزق الذي وقع فيه، وهو مع ذلك قد استولى على كثير من الأراضي التي احتلها العدو وطرده منها وأصبح ما يسمى بحكومة الظل التي تصرف أمور الناس وتقضي بينهم، ثم بعد هذا القتال المستمر للعدو المجرم.. سيحفظ ما بقي له من كرامة ويقوم بالتفاوض معه ليعطي العدو شيئاً من المكاسب التي لم يستطع تحقيقها بالقوة العسكرية، مع العلم أن هذا العدو في بداية الاحتلال رفض التفاوض مطلقاً معتزاً بقوته العسكرية.. فهل هناك رجل مجنون سيدخل المفاوضات وهو في هذه الحال من قربه من الانتصار الكامل والنهائي؟... إن هذا جنون لا يقوم به عاقل ولو كان كافراً.. فكيف بالمسلم الذي تحطمت على يديه ـ بفضل الله ـ إمبراطوريات عظمى. إن العدو لا يملك أي ورقة يمكن التفاوض حولها سوى قدرة قوته العسكرية وقد تم تحطيمها على أيدي الأبطال، وأصبحت تلك القوة المتقدمة لا قيمة لها أمام تكبيرات المجاهدين... لن يكون الفيتناميون الشماليون الشيوعيون أذكى ولا أعقل من مجاهدي الإمارة الإسلامية حينما حاول هنري كيسنجر الدخول معهم في مفاوضات لتخرج أمريكا بشكل مشرف من فيتنام، فباءت كل محاولاته بالفشل، وخرجت القوات الأمريكية مهزومة مدحورة...».
انظر: بهادر، «حرب استجداء المفاوضات».

وهو ما استتبعه التركيز على استيفاء شروط هذا الانسحاب، وفي مقدمها الوصول إلى تسوية سياسية مع طالبان مستقرة وقادرة على البقاء، وتسريع نقل المسؤوليات السياسية والأمنية إلى الشريك الأفغاني. لكن في ظل المشكلات السياسية والاقتصادية والأمنية التي يواجهها نظام ما بعد الحرب، من المستبعد نجاحه في تحمل هذه المسؤوليات بعد انسحاب القوات الدولية، الأمر الذي ينطوي على خطر احتمال عودة نظام طالبان مرة أخرى إلى السلطة، في ظل غياب «ضامن» للتوازن السياسي والعسكري بين الطرفين.

قد تتم هذه العودة عبر «الغلبة» المسلحة المباشرة للحركة أو من خلال صناديق الانتخابات، إذ ما تزال طالبان تمثل «مشروعاً سياسياً» ذا مصداقية وجاذبية لدى قطاع مهم من الأفغان مقارنةً بالمشروع «الغربي» الخارجي. وبهذا المعنى فإن غاية ما يمكن أن يتحقق في أفغانستان ـ في حال نجاح المفاوضات ـ هو مرحلة انتقالية من مشاركة طالبان في الحياة السياسية، تتسم بدرجة من الاستقرار النسبي، يعقبها سيطرة الحركة مرة أخرى على الحياة السياسية، تكون مقدمة لإعادة هندسة جديدة للنظام السياسي وفرض مشروع مضاد للمشروع الخارجي. ومما قد يساعد طالبان في هذا المجال، أن المشروع «الغربي» لم يستطع حتى الآن أن يضرب بجذوره داخل المجتمع الأفغاني. ورغم أن إطلاق مشروع الحوار مع الحركة قد تزامن معه مشروع لتسريع بناء قدرات الحكومة الأفغانية، ومساعدتها على فرض نفسها على الأرض بما في ذلك داخل الولايات الجنوبية الواقعة تحت سيطرة الحركة، إلا أن مشكلات هيكلية ما تزال تعوق تحقيق هذا الهدف، وبخاصة المشكلات التي يعانيها الجيش، على نحو ما سيتم مناقشته لاحقاً.

٣ ـ عدم تسوية المعضلة العرقية

رغم أهمية المعضلة العرقية في أفغانستان، التي كان لها التأثير الأكبر في المسار السياسي لأفغانستان قبل الحرب، بدءاً من فشل كل سياسات الإصلاح السياسي والاجتماعي التي شهدتها أفغانستان خلال العقود السابقة على الحرب، وانتهاء بالحرب الأهلية، إلا أن اتفاق بون لم يتضمن آلية محددة لمعالجة هذه المعضلة. واكتفى الاتفاق في هذا المجال بالتأكيد، في أكثر من موضع، على تمثيل المرأة والمجموعات العرقية والدينية في أفغانستان. إضافةً إلى الإشارة إلى أن ترتيبات المرحلة المؤقتة والانتقالية هي «خطوة نحو تأسيس حكومة ذات قاعدة واسعة، أكثر حساسية للنوع، متعددة العرقيات، ذات تمثيل كامل» (A Broad-based, Gender-Sensitive, Multi-ethnic and Fully Representative Government). واستبعد الاتفاق الأخذ بالآليات المعروفة في هذا المجال، كالمحاصصة الجغرافية (الفدرالية أو الحكم الذاتي لبعض الأقاليم)، أو المحاصصة العرقية[٣٠].

---

(٣٠) راجع مقدمة الاتفاق، والفقرة الثانية من القسم الرابع المعنون «اللجنة المستقلة الخاصة بعقد اللويا جيرغا الطارئة»، والفقرة الرابعة من القسم الخامس المعنون «الأحكام الختامية»، في: «Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions».

وقد ترتب على هذا الغموض عدم تسوية هذه المعضلة من خلال الدستور الجديد. فقد نشأ أثناء كتابة الدستور جدل كبير بين النخب العرقية الأفغانية حول مسألة الفدرالية؛ إذ طرح ممثلو الأوزبك بقيادة الجنرال عبد الرشيد دوستم، والشيعة الهزارة بقيادة محمد كريم خليلي، الأخذ بالدولة الفدرالية ونظام الحكم البرلماني، وهو ما يمكن تفسيره، بالاستناد إلى وضعهم كأقلية، وإلى تركزهم في أقاليم أفغانية محددة يشكلون فيها الأغلبية. كذلك أصر ممثلو البشتون على الدولة البسيطة الموحدة والنظام السياسي الرئاسي بدعوى أن الفدرالية قد تقود إلى تقسيم أفغانستان، وهو ما يمكن تفسيره أيضاً استناداً إلى الدور التاريخي للبشتون في أفغانستان وارتباط هذا التاريخ بالأكثرية البشتوينة، وهو وضع كان من الصعب معه قبول تحولهم إلى مجرد مكوِّن عرقي ضمن مكونات الدولة الأفغانية، أو قصر نفوذهم على أقاليم بعينها. أما الطاجيك، فإن وضعهم بعد الحرب كطرف منتصر، إضافةً إلى علاقتهم بالاحتلال، رفع سقف طموحاتهم من مجرد حبسهم في حكومة محلية في إطار النظام الفدرالي، إلى درجة «الشركاء» في حكم الدولة الجديدة، إن لم يكونوا الحكام الجدد.

وهكذا، فقد انتصر في نهاية الأمر الاتجاه المؤيد للدولة البسيطة الموحدة أثناء كتابة الدستور، ليس بسبب قوة البشتون فقط، ولكن أيضاً بسبب تفضيل الطاجيك والأوزبك هذا البديل، وجاءت المادة الأولى من الدستور الأفغاني لتؤكد أن «أفغانستان جمهورية إسلامية، مستقلة، موحدة، لا تتجزأ»[٣١]. ورغم اعتراف المادة الرابعة بجميع العرقيات والقبائل المكونة للشعب الأفغاني، والتي حصرت منها: البشتون، والطاجيك، والهزارة، والأوزبك، والتركمان، والبلوش، والباشاي (Pachaie)، والنورستانيين (Nuristani)، والأيماق (Aymaq)، والعرب، والقيرغيز، والقيزلباش (Qizilbas)h، والجوجور (Gujur)، والبراهوي (Brahwui).

إلا أن الدستور لم يعترف بالعرق كأساس لأي شكل من أشكال توزيع الموارد السياسية أو الاقتصادية؛ فنص على التزام الدولة بمبدأ المساواة بين جميع القبائل والتنمية المتوازنة بين جميع المناطق الجغرافية (المادة ٦). وكانت المادة ٥٠ أكثر وضوحاً في هذا السياق عندما نصت على استناد عملية التجنيد داخل مؤسسات الدولة على معايير الجدارة وعدم التمييز والالتزام بالقانون، ما يعني حظر المحاصصة أو نظام الكوتة داخل البيروقراطية[٣٢]. الأمر ذاته في ما يتعلق باللغات المستخدمة، فقد اعترف الدستور بلغتي الباشتو والداري باعتبارهما اللغتين الرسميتين للدولة، كما اعترف بباقي اللغات، والذي حصر منها: الأوزبكية، والتركمانية، والبالوتشية، والباشاي، والنورستانية، والباميرية، كلغات ثالثة في المناطق التي يشكل أصحابها الأغلبية في هذه المناطق. كما اعترف بحرية استخدام جميع اللغات المشار إليها في الصحافة والإعلام (المادة ١٦).

---

(٣١) «Article 50,» *The Constitution of Afghanistan* (January 2004), <http://www.afghanembassy.com.pl/cms/uploads/images/constitution/the%20constitution.pdf>, (accessed on: 20 May 2011).

(٣٢) راجع على الترتيب المواد ٤، ٦، ٥٠ من الدستور الأفغاني.

وهكذا، فقد انتصر الدستور الأفغاني الجديد لوجهة النظر التي تذهب إلى أن اعتماد نموذج الدولة الموحدة البسيطة يمثل أحد المداخل المهمة للحفاظ على وحدة الدولة في حالة المجتمعات المتعددة عرقياً، وأن اعتماد العرق أساساً لتوزيع الموارد السياسية والاقتصادية يمكن أن يفضي إلى تقسيم الدولة وانهيارها. لكن في الوقت ذاته، فإن التجاهل الكامل للتنافس/الصراع العرقي القائم في البلاد وعدم التأسيس الدستوري لصيغة ما لاستيعاب هذا التعدد واحتوائه قد لا يعني سوى الهروب من هذه المشكلة التاريخية، رغم اعتراف الدستور بحالة التعددية تلك. وعلى العكس، فإن اعتراف الدستور بهذه العرقيات واللغات المستخدمة قد يؤسس لمطالب سياسية عرقية في المستقبل. وقد تعمقت هذه المشكلة مع أخذ الدستور بنموذج النظام الرئاسي، الأمر الذي قطع الطريق على أي آلية أخرى لاستيعاب الطموحات السياسية العرقية، على نحو ما سيتم تناوله أدناه.

ومقابل التوافق الكبير حول طبيعة الدولة، كان هناك استقطاب واضح في ما يتعلق بطبيعة النظام السياسي؛ فبينما عارض ممثلو الطاجيك والأوزبك والهزارة داخل اللويا جيرغا بديل النظام الرئاسي القوي، خوفاً من أن يؤدي هذا النظام إلى استبعادهم أو تهميشهم سياسياً، فقد تمسك ممثلو البشتون، ورئيس الحكومة الانتقالية آنذاك حامد قرضاي، بضرورة الأخذ بنظام رئاسي قوي، وصل الأمر إلى حد تهديد قرضاي بعدم الترشح في أول انتخابات رئاسية ما لم يأخذ الدستور الجديد بالنظام الرئاسي القوي. وقد استند ممثلو البشتون إلى عدد من الحجج، أبرزها أن هذا النظام هو الأكثر قدرة على الحفاظ على تماسك الدولة الأفغانية، وتكريس اعتمادية منصب الرئيس على دعم مختلف العرقيات، في ضوء عدم امتلاك أي من الجماعات العرقية القدرة على ضمان فوز مرشح بعينه، بما في ذلك البشتون، الذين يمثلون العرق الأكبر داخل المجتمع الأفغاني لكنهم لا يمثلون الأغلبية.

وقد انتصر هذا الاتجاه بالفعل، حيث انتهت اللويا جيرغا إلى إقرار النظام الرئاسي، بعد إدخال بعض التعديلات، حيث تم استحداث منصبين لنائب الرئيس بهدف توفير فرصة لاستيعاب أكبر عدد ممكن من العرقيات الأخرى على مستوى مؤسسة الرئاسة كما استُبعد أي أساس عرقي لمنصب الرئيس، سواء في ما يتعلق بشروط الترشيح لمنصب الرئاسة[٣٣]، أو في ما يتعلق بطبيعة النظام الانتخابي، فقد اشترط الدستور حصول المرشح على (٥٠ بالمئة + ١) من إجمالي الأصوات الصحيحة في الجولة الأولى، وفي حالة فشل أي من المرشحين في تأمين هذه النسبة تجرى جولة ثانية بين المرشحين الاثنين اللذين حصلا على أعلى الأصوات[٣٤]. ولأن البشتون لا يمثلون أغلبية داخل المجتمع (٤٢ بالمئة)، فإن جميع المرشحين لمنصب الرئاسة، بما في ذلك المرشح البشتوني، أضحوا مطالبين بمخاطبة ود باقي العرقيات، أو عرقية واحدة على الأقل بافتراض أن عملية التصويت تتم على أساس عرقي كامل. كما أضحى مضطراً إلى توزيع منصبَي نائب الرئيس على أساس عرقي لتحقيق الهدف ذاته.

---

(٣٣) حدّد الدستور هذه الشروط في: أن يكون مواطناً أفغانياً، مسلماً، لأبوين أفغانيين، لا يحمل أي جنسية أخرى، لا يقلّ عمره عن ٤٥ عاماً يوم الترشيح، ألّا يكون مداناً في أي جرائم ضد الإنسانية، أو عمل جنائي، أي حرم من أي حق من حقوق الإنسان بحكم محكمة. راجع نص المادة ٦٢ من الدستور الأفغاني.

(٣٤) راجع نص المادة ٦١ من الدستور الأفغاني.

لكن مع أهمية النصوص الدستورية السابقة، وما استهدفته من تمييع للأساس العرقي على مستوى منصب الرئاسة، تظل هناك ثلاث ملاحظات مهمة يمكن الإشارة إليها في هذا الصدد. الأولى أن النظام الرئاسي يعتبر نظاماً دخيلاً على مسار التطور السياسي في أفغانستان التي عرفت تاريخياً النظام البرلماني. الملاحظة الثانية، أنه رغم توسيع فرصة تمثيل مختلف العرقيات من خلال استحداث منصبَي نائب الرئيس، إلا أن الدستور لم يلزم المرشح ـ أياً كان انتماؤه العرقي ـ بأي أساس عرقي في توزيع منصبَي نائب الرئيس، فالأمر يظل متروكاً في النهاية لتقديرات المرشح لاتجاهات التصويت داخل مختلف العرقيات، كما يعتمد في جزء كبير منه على الانتماء العرقي للمرشح، فدرجة حاجة المرشح البشتوني لنائب أو أكثر من خارج البشتون تقل كثيراً عن حاجة المرشح الطاجيكي أو الأوزبكي لنائب من البشتون. الملاحظة الثالثة أنه ربما كان من الأفضل الأخذ بالنظام البرلماني أو المختلط، ليس فقط باعتباره النظام الأقرب إلى الخبرة السياسية الأفغانية، لكن كان بإمكانه الحفاظ على حالة التوازن أو الاستيعاب العرقي.

٤ ـ الإقرار بهياكل القوة التقليدية الموازية للدولة

خلا اتفاق بون من تصور محدد حول طريقة التعامل مع هياكل القوة التقليدية في أفغانستان، وعلى رأسها ظاهرة «أمراء الحرب»، فقد غابت أي إشارة إلى تلك الظاهرة الخطيرة. وبدلاً من شجبها أو إدانتها، على نحو يؤسس لتصور محدد لمعالجتها سياسياً أو أمنياً، فقد أثنى الاتفاق على «المجاهدين»[٣٥]، ودورهم الذي وصفه الاتفاق بالحفاظ على استقلال أفغانستان، ووحدتها الإقليمية، ووحدتها الوطنية خلال سنوات ما قبل الحرب، وخلال فترة الحرب ضد الإرهاب. الأهم

(٣٥) يشير مفهوم «المجاهدين» إلى مجموعة التنظيمات والقيادات الأفغانية التي مارست «الجهاد» ضد الاحتلال السوفياتي لأفغانستان (كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩ ـ شباط/فبراير ١٩٨٩) والحكومات الأفغانية الموالية للاحتلال. وقد شملت قائمة كبيرة من المنظمات ذات التوجهات الإسلامية والوطنية. لكن كان أبرز هذه التنظيمات: «الحزب الإسلامي الأفغاني» بقيادة قلب الدين حكمتيار، و«الحزب الإسلامي الأفغاني» بقيادة مولانا يونس خالص، و«الجماعة الإسلامية الأفغانية» بقيادة برهان الدين رباني، و«الاتحاد الإسلامي الأفغاني» بقيادة عبد رب الرسول سياف، و«الجبهة الوطنية الإسلامية لأفغانستان» بقيادة سيد أحمد جيلاني، و«جبهة التحرير الوطني» بقيادة صبغة الله مجددي، و«الحركة الثورية الأفغانية» بقيادة مولانا محمد نابي محمدي. وقد مثلت التنظيمات الأربعة الأولى تنظيمات إسلامية، بينما مثلت التنظيمات الثلاثة الأخيرة تنظيمات وطنية. كما استندت جميع هذه التنظيمات إلى القاعدة البشتونية باستثناء «الجماعة الإسلامية الأفغانية» بقيادة برهان الدين رباني التي استندت إلى الطاجيك.

وقد حظيت التنظيمات السبعة بدعم باكستاني كبير، سواء من جانب الحكومة والأجهزة الأمنية، أو من جانب التنظيمات الدينية الباكستانية. وقد قصرت الحكومة الباكستانية في سنة ١٩٨١ الدعم المقدم من جانبها لتنظيمات المقاومة الأفغانية على التنظيمات السبعة السابقة، بدءاً من تقديم الملاذ الآمن داخل الأراضي الباكستانية وانتهاء بتقديم الدعم المادي والفني واللوجيستي، ما أدى إلى إطلاق «مجموعة بيشاور السبعة» على هذه المجموعة تمييزاً لها من باقي التنظيمات. كما حظيت هذه التنظيمات بالدعم المادي والعسكري من جانب الولايات المتحدة. وقد شكلت هذه التنظيمات السبعة في سنة ١٩٨١ كياناً موحداً فيما بينها تحت اسم «الاتحاد الإسلامي لمجاهدي أفغانستان»، حاول تقديم نفسه كممثل دبلوماسي للمجاهدين الأفغان، وكمتحدث باسم المجاهدين الأفغان. انظر: Fazal-ur-Rahmin Marwat, *From Muhajir to Mujahid: Politics of War Through Aid* (Peshawar: Pakistan Study Center, Peshawar University, 2004), pp. 71-81, <http://www.bktrc.org/books/marwat/>, (accessed on: 20 May 2013).

من ذلك، أن الاتفاق قد اعترف لهؤلاء بدور في مستقبل أفغانستان عندما أشار بشكل صريح إلى أن «تضحيات هؤلاء قد جعلت منهم الآن زعماء في الجهاد، وزعماء للسلام والاستقرار وإعادة البناء لوطنهم المحبوب أفغانستان»[٣٦]. ولم يقتصر الأمر على طريقة معالجة الاتفاق لهذه الظاهرة، فقد استمر هذا الخطأ ليصيب سياسات الاحتلال نفسها بعد الحرب، والتي اعتمدت على هؤلاء في تطبيق تلك السياسات، على نحو جعل منهم رقماً مهماً في التوازنات السياسية والأمنية بعد الحرب. كما لم تستطع الحكومات الأفغانية بعد الحرب أو المؤسسة التشريعية وضع سياسات واضحة لمعالجة هذه الظاهرة.

هذه الطريقة في إدارة ظاهرة أمراء الحرب بشكل خاص، وهياكل القوة التقليدية بشكل عام، أدت في التحليل الأخير إلى إضعاف سلطة الحكومة المركزية، وتكريس التبعية الأمنية لنظام قرضاي للولايات المتحدة والناتو، وتكريس الصورة السلبية لحكومات قرضاي منذ بدء الاحتلال.

ولم يقتصر الأمر على شكل الدولة ولكنه امتد ليشمل أيضاً العلاقة بين المركز والأقاليم، فرغم أخذ الدستور بمبدأ الحكومات المحلية وتشكيل مجالس محلية منتخبة، إلا أن الصلاحيات التي منحها الدستور لهذه المجالس ظلت محدودة في مواجهة الحكومة المركزية. فقد قصر الدستور دور هذه المجالس على المشاركة في وضع أهداف تنمية الدولة وتحسين شؤون الولاية وفقاً للطريقة التي يحددها القانون، وتقديم النصح للإدارة المحلية في القضايا ذات الصلة بالولاية (المادة ١٣٩)[٣٧]، ما يعني حصر وظيفة هذه المجالس في الدور الاستشاري.

٥ ـ فشل سياسات بناء الجيش الأفغاني والمؤسسات الأمنية

على النقيض من حالة اليابان، لم تستبعد الولايات المتحدة منذ البداية بناء جيش أفغاني؛ فقد دعا المشاركون في مؤتمر بون المجتمع الدولي إلى «مساعدة الحكومة الأفغانية الجديدة في تأسيس وتدريب قوات أمن وقوات مسلحة أفغانية جديدة»[٣٨]. كما أعيد تأكيد هذا الالتزام في العديد من مؤتمرات المانحين الدوليين التي أولت اهتماماً بأفغانستان، بدءاً من مؤتمر سنة ٢٠٠٢ الذي أسند مسؤولية قيادة بناء وتطوير الجيش الأفغاني الجديد إلى الولايات المتحدة.

لكن من الناحية العملية فقد أهملت قوى الاحتلال هذه المسألة حتى شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨؛ فحتى ذلك الوقت لم يتجاوز حجم الجيش الأفغاني ٦٨ ألف جندي، كما ظل حجم قوات الشرطة أقل من ٨٠ ألف فرد. كما يلاحظ أن حجم قوات الجيش ظل أقل من حجم قوات الشرطة خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠٠٨)، الأمر الذي يشير إلى تواضع الاهتمام النسبي ببناء جيش

---

(٣٦) «Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions».

(٣٧) انظر الفصل الثامن من الدستور الأفغاني (المواد من ١٣٦ إلى١٤٢).

(٣٨) «Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions,» Annex 1: International Security Forces.

مقارنة بجهاز الشرطة. ولكن بدءاً من عام ٢٠٠٩ بدا هناك اهتمام أكبر ببناء الجيش الأفغاني، وهو ما انعكس في تزايد حجمه بشكل ملحوظ خلال السنوات الأربع (٢٠٠٩ ـ ٢٠١٢)، كما انعكس أيضاً في تزايد الاهتمام النسبي ببناء الجيش مقارنةً بالشرطة، فبدءاً من نهاية عام ٢٠٠٩ أصبح حجم الجيش أكبر من حجم الشرطة. وهكذا، فقد ارتفع حجم الجيش الأفغاني من ٦٨ ألف في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ ليصل إلى نحو ١٧٩,٦ ألف في كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١١، كما ارتفع حجم الشرطة من أقل من ٨٠ ألفاً إلى ١٤٣,٨ ألف خلال الفترة ذاتها (انظر الجدول الرقم (٤ ـ ١)).

الجدول الرقم (٤ ـ ١)

تطور حجم الجيش وجهاز الشرطة الوطنيين في أفغانستان خلال الفترة (٢٠٠١ ـ ٢٠١١)

السنة	إجمالي حجم قوات الجيش	إجمالي حجم قوات الشرطة	الإجمالي
كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣	.٦٠٠٠	صفر	٦٠٠٠
كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤	٢٤٠٠٠	٣٣٠٠٠	٥٧٠٠٠
كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥	٢٦٠٠٠	٤٠٠٠٠	٦٦٠٠٠
كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦	٣٦٠٠٠	٤٩٧٠٠	٨٦٠٠٠
كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧	٥٠٠٠٠	٧٥٠٠٠	١٢٥٠٠٠
تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨	٦٨٠٠٠	٧٩٩١٠	١٤٧٩١٠
كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩	١٠٠١٣١	٩٤٩٥٨	١٩٥٠٨٩
كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠	١٤٩٥٣٣	١١٦٨٥٦	٢٦٦٣٨٩
كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١	١٧٩٦١٠	١٤٣٨٠٠	٣٢٣٤١٠
آذار/مارس ٢٠١٢	١٩٤٤٦٦	١٤٩٦٤٢	٣٤٤١٠٨

المصدر: Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon: «Afghanistan Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-9/11 Afghanistan,» U.S.A, Brookings (30 January 2012), p. 6, <http://www.brookings.edu/afghanistanindex>, (accessed on 13 March 2012), and «Afghanistan Index,» U.S.A. Brookings (16 May 2012), p. 6, <http://www.brookings.edu/afghanistanindex>, (accessed on 30 June 2012).

انعكس ذلك أيضاً في ضعف نسبة المخصصات المالية التي تم تخصيصها لبناء الجيش والشرطة مقارنة بالعمليات العسكرية. فقد خصصت وزارة الدفاع الأمريكية ١,٣ بليون دولار لأنشطة تدريب القوات العسكرية والأمنية في أفغانستان في سنة ٢٠٠٥ بنسبة قدرها ١,٣ بالمئة من إجمالي تمويل وزارة الدفاع الأمريكية للحربين الأفغانية والعراقية في ذلك العام، بينما تم تخصيص ٥,٧ بليون دولار للأنشطة ذاتها في العراق، بإجمالي ٧ بلايين دولار بنسبة ٦,٩ بالمئة من إجمالي تمويل الوزارة للحربين في ذلك العام. وفي المقابل، استحوذت الأنشطة العسكرية الأخرى للحرب

على ٩٥,٤ بليون دولار بنسبة إجمالية قدرها ٩٣,٢ بالمئة من إجمالي تمويل وزارة الدفاع للحرب في البلدين. ورغم الارتفاع النسبي في حجم التمويل المخصص لأنشطة تدريب قوات الجيش والشرطة في أفغانستان، ليصل إلى ٧,٤ بليون دولار في سنة ٢٠٠٧، ثم إلى ٩,٢ بليون دولار في سنة ٢٠١٠، إلا أن هذه المخصصات ظلت ضعيفة مقارنة بحجم التمويل الذي حظيت به الأنشطة العسكرية ذات الصلة بالحرب (انظر الجدول الرقم (٤ ـ ٢)).

ونتيجة لكل ذلك ظل الجيش يعاني العديد من المشكلات الهيكلية التي حالت دون تحوله إلى عنصر فاعل في المعادلة السياسية والأمنية في إطار مشروع إعادة بناء الدولة. أبرز هذه المشكلات: (١) سيطرة ظاهرة الانقسامات والولاءات العرقية، التي حالت دون تحول الجيش إلى مؤسسة «وطنية» بالمعنى الدقيق، نتيجة أولوية الولاءات والانتماءات العرقية على الولاء للوطن؛ (٢) استمرار نفوذ أمراء الحرب، والتي وصلت إلى حد إسناد وزارة الدفاع ذاتها إلى أحد أبرز هؤلاء الأمراء وهو الجنرال الطاجيكي محمد فهيم. ولم يقتصر الأمر على فهيم، فقد ضم الجيش العديد من القيادات العسكرية التي تدين بالولاء لقياداتها وتنظيماتها العرقية، وبخاصة ما عُرف بـ «مجلس شورى النظار» الذراع العسكرية ـ السياسية للطاجيك. كما لم يقتصر الأمر على نفوذ أمراء الحرب وقيادات الميليشيات الخاصة، ولكنه امتد ليشمل أيضاً اختراق حركة طالبان ذاتها للجيش والشرطة الأفغانية، وهو ما كشفه العديد من العمليات النوعية التي قامت بها الحركة في فترات مختلفة[٣٩]؛ (٣) انتشار الفساد؛ (٤) انتشار الأمية، والتي وصلت وفق بعض التقديرات إلى نحو ٧٠ بالمئة من إجمالي قوات الجيش والشرطة، ونحو ٨٩ بالمئة بين الجنود، ١٠ بالمئة بين الضباط، وهو ما ينعكس على كفاءة هذه المؤسسات؛ (٥) انتشار المخدرات، والتي وصلت وفق بعض التقديرات إلى ٢٠ ـ ٢٥ بالمئة من إجمالي الجنود؛ (٦) وأخيراً انتشار ظاهرة الهروب والتهرب من المؤسسات الأمنية الرسمية بسبب تدهور الأوضاع الأمنية وضعف الرواتب مقارنة بالعمل داخل الميليشيات العسكرية أو الشركات الأمنية الخاصة. ورغم تراجع معدل الهروب من نحو ٥٠ بالمئة في سنة ٢٠٠٣ إلى نحو ٩ ـ ١٠ بالمئة في أوائل سنة ٢٠١٠، إلا أن النسبة الفعلية قد تتجاوز ذلك إذا ما أخذنا في الاعتبار ظاهرة التغيب فترات طويلة تزيد على ستة أشهر[٤٠].

---

(٣٩) هناك العديد من الأمثلة لحالات نجاح حركة طالبان في زرع عناصر لها داخل الجيش والشرطة الأفغانية، نجحوا في تنفيذ عدد من العمليات ضد قوات الجيش والشرطة الوطنية وضدّ القوات الدولية، وهو ما أكّده أيضاً قائد المنطقة الجنوبية بالجيش الأفغاني، الجنرال عبد الحميد، وأرجع ذلك إلى الثغرات التي تتسم بها عملية التجنيد داخل الجيش والشرطة، وامتلاك طالبان لنظام متقدم لاختراق قوات الأمن الأفغانية. ووفق تقديرات مسؤولين غربيين وأفغان قتل نحو ٧٠ عضواً بقوات الناتو في ٤٢ هجوماً من جانب عناصر تابعة للجيش الأفغاني خلال الفترة من أيار/مايو إلى نهاية نيسان/أبريل ٢٠١٢. على سبيل المثال، انظر: «الجيش الأفغاني: طالبان تستخدم نظاماً متطوراً لاختراق قواتنا،» الشرق الأوسط، ٢٠١٢/٣/٤، وجاويد هامدار وكيفن سيف، «جنود من الخلية النائمة في قوات الأمن الأفغانية يقتلون زملاءهم في العمل،» الشرق الأوسط، ٢٠١٢/٤/٣.

(٤٠) «A Force in Fragments: Reconstituting the Afghan National Army,» International Crisis Group (ICG), Asia Report; no. 190 (12 May 2010), pp. 18-19.

الجدول الرقم (٤ ـ ٢)

حجم الإنفاق على تدريب الجيش الأفغاني مقارنة بباقي البنود الأخرى لتمويل وزارة الدفاع للحرب في أفغانستان والعراق

البند/السنة المالية	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠
الأنشطة العسكرية التقليدية[أ]	٧٠,٣ [٩٧,٢ بالمئة]	٩١,٧ (٨٩,٦ بالمئة)	١٠٥,١ (٩٠,١ بالمئة)	١٤٦,٩ [٨٨,٤ بالمئة]	١٦٥,٤رقم [٩٢,٣ بالمئة]	١٣٨ [٩٣,١ بالمئة]	١٤٨,٧ [٩٢,٥ بالمئة]
صندوق تدريب القوات العسكرية والأمنية الأفغانية	٠,٣[ب]	١,٣ (١,٣)	١,٩ [١,٦]	٧,٤ [٤,٥]	٢,٨ [١,٦]	٥,٦ [٣,٨]	٩,٢ [٥,٧]
صندوق تدريب القوات العسكرية والأمنية العراقية	٥[ب]	٥,٧ (٥,٦)	٣ [٢,٦]	٥,٥ [٣,٣]	٣ [١,٧]	١ [٠,٧]	١ [٠,٦]
إجمالي باقي الصناديق الخاصة الأخرى[ج]	٢ (٢,٨)	٣,٧ (٣,٦)	٦,٦ [٥,٧]	٦,٤ [٣,٩]	٨ [٤,٥]	٣,٥ [٢,٤]	١,٧ [١,١]
إجمالي تمويل الحرب	٧٢,٣	١٠٢,٤	١١٦,٧	١٦٦,٢	١٧٩,٢	١٤٨,٢	١٦٠,٧

(أ) تشمل الانفاق على الأنشطة ذات الصلة المباشرة بالعمليات العسكرية.

(ب) تم تمويل الإنفاق على تدريب القوات العراقية في ذلك العام بوساطة وزارة الخارجية الأمريكية، ولذلك لم يتم إدخالها ضمن الرقم الإجمالي لتمويل الحرب والذي يصدر من وزارة الدفاع الأمريكية بالأساس.

(ج) تغطي هذه الصناديق عدداً من البرامج المختلفة الأخرى مثل الدعم الذي يقدم للدول الأخرى المشاركة في الائتلاف الدولي، والأموال التي يتم تخصيصها لمكافحة التمرد في باكستان... إلخ، ولكنها تشغل نسبة محدودة من إجمالي تمويل الحرب كما يتضح من بيانات الجدول.

المصدر: Amy Belasco, «The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11,» Congressional Research Service, CRS Report for Congress, RL 33110 (29 March 2011), p. 33.

لقد أدى الارتباط القوي بين هذه المشكلات إلى إضعاف الجيش الأفغاني من أكثر من زاوية. فمن ناحية، نتج من انتشار هذه الظواهر تسييس الجيش، كما أدت من ناحية ثانية إلى إضعاف طابعه المؤسسي بسبب غياب الهوية الجماعية الواحدة، ووجود سقف لحدود الاعتماد عليه كأداة لإدارة الصراع القائم بين القوى السياسية. الأهم من ذلك، أن الجيش الأفغاني بهذا الواقع أصبح عائقاً أمام مشروع المصالحة مع حركة طالبان، لأسباب تتعلق بالعلاقات العدائية بين أجنحة عديدة داخل الجيش والحركة، ولأسباب تتعلق برفض هذه الأجنحة دمج عناصر الحركة في الجيش[٤١].

ورغم أن هذه الظواهر تعود إلى عوامل هيكلية تتعلق بالبيئة الداخلية الأفغانية وبتاريخ الصراع في أفغانستان، إلا أنه لا يمكن إغفال مسؤولية الاحتلال في هذا المجال، والتي أدت إلى تكريس ضعف الجيش الأفغاني. ونشير في ما يلي إلى أهم الأخطاء التي شابت سياسات الاحتلال في هذا المجال.

أ ـ الاعتماد على الميليشيات العسكرية الخاصة كنواة للجيش الأفغاني الجديد، حيث تم حل تحالف الشمال وإعادة تشكيله تحت إشراف الإدارة الأفغانية المؤقتة إلى ثماني فرق عسكرية ضمت ٦٠ ألف عنصر، شكلت النواة الأساسية لهذا الجيش. ولم يقتصر هذا الخطأ على الاعتماد على تلك الميليشيات ولكنه انطوى على خطأ آخر لا يقل أهمية وهو إعطاء ميزة نسبية لتحالف الشمال على حساب البشتون، وبخاصة مع اعتماد قوات الاحتلال على ميليشيات تحالف الشمال خلال فترة الحرب، ما أدى إلى تحويل الجيش إلى أداة لإدارة الصراع أكثر منه أداة لحماية الدولة الأفغانية أو الدفاع عن الأمن القومي الأفغاني، كما أدى إلى نقل أخلاقيات عمل الميليشيات العسكرية الخاصة إلى الجيش الأفغاني الجديد.

ب ـ التركيز على التوسع الأفقي، بمعنى التركيز على زيادة حجم الجيش، بينما تم إهمال تطوير القدرات القتالية والإمكانات اللوجيستية، وهو ما انعكس على انتماء النسبة الغالبة من القوات الأفغانية الجديدة إلى سلاح المشاة بالأساس وغياب باقي الأسلحة تقريباً وبخاصة سلاح الجو، وهو ما أدى في التحليل الأخير إلى ضعف القدرات القتالية للجيش من ناحية وصعوبة الحديث عن جيش متكامل الأسلحة، وتعميق تبعيته واعتماديته على قوات الاحتلال من ناحية أخرى[٤٢].

ج ـ عدم الاهتمام ببناء إطار قانوني وهيكل إداري واضح للجيش، يحدد العلاقات الداخلية وسياسات التجنيد والتدريب والترقي، والجزاءات، وعلاقة الجيش بباقي أفرع الحكومة الأفغانية.. إلخ. ويلاحظ في هذا المجال أن الدستور الأفغاني ذاته لم يتضمن تحديداً واضحاً لوظيفة الجيش الأفغاني، فقد نصت المادة ٥٥ (الفصل الثاني) على أن «مسؤولية الدفاع عن أفغانستان هي واجب على كل مواطني أفغانستان. وشروط الخدمات العسكرية ينظمها القانون»[٤٣]. ورغم محاولات

(٤١) المصدر نفسه، ص ٣.
(٤٢) المصدر نفسه، ص ٢٢.
(٤٣) انظر نص المادة ٥٥ من الدستور الأفغاني.

الحكومة الأفغانية والبرلمان وضع تشريعات محددة تنظم تلك المسائل، إلا أن الصراعات العرقية حالت دون وضع تشريعات فاعلة تنظم تلك المسائل، بالإضافة إلى تسييس عمليات تطبيق القوانين التي تم إصدارها بالفعل، فضلاً عن افتقار الجيش الأفغاني إلى المهارات اللازمة لبناء العديد من الإدارات المهنية المتخصصة المهمة داخل الجيش مثل القضاء العسكري، والتنظيم والإدارة... إلخ، وهي أبعاد أهملها الاحتلال[٤٤].

إضافةً إلى قائمة المشكلات السابقة ذات الصلة المباشرة ببناء الجيش، هناك قائمة أخرى من المشكلات الجوهرية الأخرى التي لم يتم إنجازها قبل خروج القوات الدولية من أفغانستان.

المشكلة الأولى، تتعلق بعدم ارتباط خطط الانسحاب الدولي من أفغانستان ببناء ترتيب إقليمي داعم للأمن والاستقرار في أفغانستان؛ فالبيئة الإقليمية لأفغانستان ليست فقط بيئة صراعية، ولكن أفغانستان تمثل إما ساحة للنفوذ التقليدي لبعض القوى الإقليمية، أو ساحة للصراعات الإقليمية، أو الصراع بين بعض هذه القوى ودولة الاحتلال ذاتها. فأفغانستان، من ناحية، هي ساحة نفوذ تقليدي لباكستان، وساحة تنافس تقليدي بين الهند وباكستان، فضلاً عن المشكلات الحدودية بين باكستان وأفغانستان، وهي أيضاً ساحة محتملة للصراع بين إيران والولايات المتحدة. فقد سعت إيران من جانبها إلى تطوير نفوذها داخل أفغانستان خلال السنوات الأخيرة. كان أبرز مؤشرات هذا التوجه توالي زيارات الرئيس الإيراني أحمدي نجاد لأفغانستان (١٤ آب/أغسطس ٢٠٠٧، ١٠ آذار/مارس ٢٠١٠)، وزيادة حجم الاستثمارات الإيرانية في غرب أفغانستان (منطقة تركز الشيعة الهزارة)، كما اتجهت إلى التخفيف نسبياً من توجهاتها العدائية ضد طالبان. فوفق تقارير عديدة، تقوم إيران بتدريب عناصر طالبان، ما يعني استعداد إيران واتجاهها من ناحية لتوسيع نفوذها داخل أفغانستان، واستعدادها من ناحية أخرى لتوظيف الورقة الأفغانية في سياق أزمتها مع الولايات المتحدة. هذه البيئة الإقليمية الصراعية تفرض ضغوطاً شديدة على الجيش الأفغاني الجديد، كما تفرض قيوداً على قدرة هذا الجيش على الاستجابة لأي تحديات أو تهديدات خارجية أو داخلية للأمن القومي الأفغاني بدون الاعتماد على قوى خارجية.

المشكلة الثانية، تتعلق بضعف الموارد المالية للجيش، وهي مشكلة سوف تفرض نفسها بقوة على النخبة الأفغانية الحاكمة بعد خروج الاحتلال، إذا ما سعت بالفعل إلى بناء جيش وطني حقيقي مؤهل للدفاع عن البلاد. ووفق بعض التقديرات، فإن الوصول بالجيش الأفغاني إلى الحجم والمستوى المستهدفين، يحتاج إلى إنفاق سنوي قدره ٣,٥ بليون دولار سنوياً، بالإضافة إلى ٢,٢ بليون دولار أخرى سنوياً للحفاظ على هذا المستوى. هذه الضغوط سوف تخلق بدورها معضلة التوفيق بين القطاعات الأمنية والقطاعات غير الأمنية (الاقتصادية، والسياسية... إلخ). ومن ثم، ما

(٤٤) لمزيد من التفاصيل حول تلك المحاولات، انظر: «A Force in Fragments: Reconstituting the Afghan National Army,» pp. 13-15.

لم تكن هناك التزامات دولية ـ مالية، وسياسية، وفنية ـ واضحة تجاه الاستمرار في بناء جيش أفغاني حقيقي بعد انتهاء الاحتلال لا يتوقع أن تنجح أفغانستان في بناء هذا الجيش.

المشكلة الثالثة، تتعلق بغياب تعريف واضح حتى الآن لسياسة الأمن القومي الأفغاني، تقدم إجابات محددة عن التساؤلات الخاصة بالحجم الأمثل للجيش الأفغاني، وطبيعة التسليح، وغيرها من القضايا، فهذه المسائل لا تزال بحاجة إلى تحديدها حتى الآن من قبل سلطات الاحتلال والدول المانحة المعنية ببناء الجيش. ورغم أنه من المفترض أن يقوم «مجلس الأمن القومي الأفغاني»[*] بالدور الرئيس في صناعة تلك السياسة إلا أن دوره ما زال هامشياً في هذا المجال.

٦ ـ ضعف التنسيق بين قوى الاحتلال وبين أهداف سياسات إعادة بناء الدولة

لا يمكن فهم تعثر مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان بعد الحرب بمعزل عن حالة ضعف التنسيق والتكامل بين قوى الاحتلال، سواء بين الفاعلين الدوليين الرئيسين: الولايات المتحدة والناتو، أو بين مؤسسات صنع القرار الأمريكية (دولة الاحتلال الرئيس)، المعنية بتطبيق هذا المشروع: وزارة الخارجية، ووزارة الدفاع، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية (USAID)، إضافة إلى ضعف التكامل بين أهداف سياسات تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة.

أ ـ ضعف التنسيق بين قوى الاحتلال

اعتمدت الولايات المتحدة على ائتلاف دولي واسع في أفغانستان. وجاء هذا الاختيار على حساب التنسيق بين قوى الاحتلال، بدءاً من افتقاد الائتلاف الدولي لاستراتيجية واضحة ومتكاملة لتحقيق أهدافه، وانتهاء بغياب التنسيق والتناغم بين سياسات الأطراف الرئيسة المشاركة في هذا الائتلاف.

فعلى المستوى الاستراتيجي، ورغم وجود اتفاق حول هدفين رئيسين: هما: القضاء على تنظيم القاعدة وحركة طالبان، وبناء دولة ديمقراطية مستقرة في أفغانستان، لم يكن هناك استراتيجية واضحة متكاملة لطريقة تحقيق هذين الهدفين. في المراحل الأولى للتخطيط للحرب كان هناك توافق على

(*) تأسس «مجلس الأمن القومي الأفغاني» سنة ٢٠٠٢ بمبادرة من مستشار الأمن القومي السابق زلماي رسول، للقيام بوظيفة تقديم المشورة للرئيس الأفغاني في المجالات الأمنية، وصياغة سياسة الأمن القومي. لكن ما زال المجلس يفتقر إلى الموارد البشرية والمادية التي تمكّنه من القيام بهذا الدور. وعلى سبيل المثال، يضمّ المجلس ١٤٧ موقعاً وظيفياً، لكن لم يتمّ شغل سوى ثلثي هذه المواقع، بينما ظلّ ثلث تلك المواقع غير مشغول حتى آذار/مارس ٢٠١٠. كما أن معظم العاملين بالمجلس غير مؤهلين علمياً، ٧٦ بالمئة أكملوا تعليمهم الثانوي، ونسبة مهمة منهم حصلوا على وظائفهم من خلال علاقاتهم بأمراء الحرب. وقد بدأ المجلس بعد سنوات عدّة من تأسيسه في محاولة إصدار وثيقة «سياسة الأمن القومي» إلا أنها ما زالت تواجه مشكلات تتعلق بصعوبة جمع المعلومات، وصعوبة بناء توافق بين القوى العرقية حول طبيعة وترتيب تهديدات الأمن القومي على المستويين الداخلي والخارجي، وكيفية مواجهة هذه التهديدات، فضلاً عن صعوبة التنسيق بين الوزارات، وبخاصة وزارتا الدفاع والداخلية، إضافةً إلى أمراء الحرب السابقين.

لمزيد من التفاصيل انظر: المصدر نفسه، ص ٢٤.

أن الاستراتيجية الدولية في أفغانستان يجب أن تقوم على ثلاث ركائز أساسية، هي: العمليات العسكرية ضد القاعدة وطالبان، وجهود الإغاثة والمساعدة الإنسانية، وأخيراً عمليات التعمير (أي إعادة بناء الدولة). وقد دخل الائتلاف الدولي الحرب من دون وجود تصور أو استراتيجية واضحة حول الركيزة الثالثة.

ولم يكن هناك تصور واضح حول طريقة دمج هذه المكونات أو الركائز الثلاث في استراتيجية واحدة. وبرز في هذا الإطار تصوران رئيسان:

الأول هو اعتماد وجود عسكري محدود في أفغانستان بعد الانتهاء من العمليات القتالية الأساسية ضد طالبان والقاعدة، على أن تتولى الحكومة الأفغانية الجديدة مسؤولية تحقيق الاستقرار وإعادة بناء الدولة الأفغانية. وقد انحاز إلى هذا التصور الولايات المتحدة وبريطانيا. ويفسر الانحياز الأمريكي لهذا التصور موقف إدارة بوش من سياسة التورط الخارجي في مشروعات إعادة بناء الدولة في عهد إدارة بيل كلينتون السابقة عليها مباشرة. وهو ما أكده وزير الدفاع دونالد رامسفيلد أن الولايات المتحدة لا تريد التورط في مشروعات بناء الأمة.

التصور الثاني، هو الاعتماد على حجم كبير من القوات الدولية، تتولى مباشرة عملية إعادة بناء الدولة عقب الانتهاء من العمليات القتالية ضد طالبان والقاعدة، بقيادة الأمم المتحدة أو قوات الائتلاف الدولية الرئيسة. ودافع عن هذا التصور الدول الأوروبية الرئيسة فرنسا وألمانيا[٤٥].

وقد انتهى الأمر بالدمج بين هذين التصورين، حيث تم اعتماد هيكلين للقوات الدولية في أفغانستان: الأول هو «قوات دولية» محدودة تعمل تحت إشراف الأمم المتحدة بقيادة بريطانيا (الناتو فيما بعد)، تحت اسم «القوة الدولية للمساعدة الأمنية» (إيساف)، والتي تأسست بموجب قرار مجلس الأمن الرقم ١٣٨٦ الصادر في ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١[٤٦]. الهيكل الثاني هو قوات «عملية الحرية الدائمة» (Operation Enduring Freedom (OEF)) بقيادة الولايات المتحدة.

وكان لاعتماد الثنائية الهيكلية تلك خلال فترة الاحتلال، تأثير مهم في تكريس ضعف عملية التنسيق بين قوى الاحتلال. فمن ناحية أولى، جاءت هذه الثنائية نتيجة مباشرة للخلاف بين شريكي الاحتلال الرئيسين، الولايات المتحدة وبريطانيا من ناحية، وباقي القوى الأوروبية من ناحية أخرى، حول حجم وطبيعة الوجود العسكري الأجنبي في أفغانستان بعد إطاحة نظام طالبان. وجاءت الصيغة الفعلية (قوات «الإيساف»، بجانب قوات «عملية الحرية الدائمة») امتداداً لهذا الخلاف، ما أدى في النهاية إلى اعتماد هذه الثنائية.

---

(٤٥) Timo Noetzel and Sibylle Scheipers, «Coalition Warfare in Afghanistan: Burden-sharing or Disunity?,» Chatham House, Briefing, BASP/ISP BP 07/01 (October 2007), pp. 2-3, <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Security/bp1007afghanistan.pdf>, (accessed on 20 December 2012).

(٤٦) Security Council, Resolution no. 1386, S/RES/1386 (20 December 2001).

من ناحية ثانية، أدى اعتماد هذه الهيكلية الثنائية إلى إيجاد هيكليتين للقيادة على الأرض، وبخاصة مع تمايز الولاية الجغرافية لكل منهما. فقد جاء تمسك الولايات المتحدة باستمرار قوات «عملية الحرية الدائمة» بسبب عدم قبولها الخضوع للقيادة الأوروبية لقوات «إيساف». وكان التصور الأمريكي آنذاك أنه يمكن الاحتفاظ بقوات «عملية الحرية الدائمة» في أضيق نطاق ممكن (٩٦٠٠ جندي في سنة ٢٠٠٣)، لكن الواقع الأمني أثبت عدم دقة هذا التصور.

ومن ناحية ثالثة، فقد اقتصر دور قوات «إيساف» على تأمين العاصمة كابول بهدف تأمين الحكومة الأفغانية، وفي المقابل تركزت الولاية الجغرافية لقوات «عملية الحرية الدائمة» على الولايات الجنوبية والشرقية، وهو ما كرس هيكلية ثنائية بالنظر إلى التباين في البيئات السياسية والأمنية، والاجتماعية بين بيئات عمل كل منهما.

ولم يقتصر الخلاف بين الهيكليتين (إيساف، وعملية الحرية الدائمة) على هيكل القيادة وآليات تحقيق إعادة بناء الدولة، ولكنه امتد ليشمل عدداً من القضايا الأخرى، كان أبرزها اختلاف الأساس القانوني للهيكليتين، فقد استمدت «عملية الحرية الدائمة» أساسها القانوني من المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة والتي تعطي للدولة الحق في الدفاع عن النفس في حالة تعرضها لاعتداء من جانب «قوة مسلحة»(٤٧)، ونظام الأمن الجماعي داخل حلف شمال الأطلسي (ناتو) وفقا لنص المادة (٥) من ميثاق الحلف، والتي تعتبر الاعتداء على أي من أعضائه هو اعتداء على جميع أعضائه، وإعطاء الحق لأعضاء الحلف، بشكل فردي أو جماعي، لاتخاذ ما يروه ضروريا لمساعدة الدولة التي تعرضت للهجوم، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة(٤٨).

وعلى العكس، فقد استندت «إيساف» إلى أساس قانوني مغاير وهو قرارات مجلس الأمن، بدءا من القرار المؤسس لتلك الهيكلية وهو القرار رقم ١٣٨٦ (٢٠ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠٠١)، ومجموعة القرارات التالية بدءا من القرار رقم ١٥١٠ (١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣).

---

(٤٧) تنصّ المادة (٥١) من الميثاق على ما يلي: «ليس في هذا الميثاق ما يضعف أو ينتقص الحق الطبيعي للدول، فرادى أو جماعات، في الدفاع عن أنفسهم إذا اعتدت قوّة مسلحة على أحد أعضاء الأمم المتحدة وذلك إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي، والتدابير التي اتخذها الأعضاء استعمالاً لحق الدفاع عن النفس تبلغ إلى المجلس فورا، ولا تؤثر تلك التدابير بأي حال فيما للمجلس ـ بمقتضى سلطته ومسؤولياته المستمرة من أحكام هذا الميثاق ـ من الحق في أن يتخذ في أي وقت ما يرى ضرورة لاتخاذه من الأعمال لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه». انظر: ميثاق الأمم المتحدة، <http://www.un.org/ar/documents/charter/index.shtml>, (accessed on 20 June 2013).

(٤٨) تنصّ المادة (٥) من معاهدة حلف شمال الأطلسي على ما يلي: «تتفق الأطراف على أن الاعتداء المسلح على واحد أو أكثر من أعضاء الحلف، في أوروبا أو شمال أمريكا، هو اعتداء على جميع الأعضاء، ولذلك فإنهم يوافقون على أنه في حالة حدوث هذا الاعتداء على أن أياً منهم، وتطبيقا للحق الفردي أو الجماعي للدفاع عن النفس استنادا إلى المادة ٥١ من ميثاق الأمم المتحدة، سوف يساعد الطرف أو الأطراف التي تعرضت لهذا الاعتداء من خلال اتخاذ الإجراء الضروري، بشكل فردي أو بالتعاون مع الأطراف الأخرى، بما في ذلك استخدام القوة المسلحة، لاستعادة والحفاظ على أمن منطقة شمال الأطلنطي».

وقد تبع هذا الاختلاف في الأساس القانوني تطور إشكاليات مهمة أخرى. الإشكال الأول تعلق بالأساس القانوني لـ «عملية الحرية الدائمة». فقد كان من المقبول استناد الولايات المتحدة إلى حق الدفاع عن النفس كما أقرته المادة (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة للقيام بالعمليات العسكرية ضد طالبان والقاعدة، وبخاصة خلال الشهور الأولى من الحرب وحتى سقوط نظام طالبان وتولي الحكومة الأفغانية الجديدة السلطة، لكن لم يكن من المنطقي استمرار تلك العملية لما يقرب من عقد ونصف استنادا إلى الأساس القانوني ذاته. وعلى الرغم من أن هذه العملية تستند إلى واقع أمني نتيجة استمرار وتصاعد تحدي طالبان والقاعدة خاصة في الولايات الجنوبية، إلا أن ذلك كان يجب أن يستتبعه إعادة النظر في الأساس القانوني لتلك العملية.

الإشكال الثاني تعلق بنص المادة رقم (٥١) من ميثاق الأمم المتحدة؛ فرغم أن المادة أعطت الدول الأعضاء الحق في الدفاع عن النفس في حالة تعرضها «لاعتداء قوة مسلحة» باعتباره حقاً طبيعياً، إلا أنها في الوقت ذاته أجازت الاستمرار في ممارسة هذا الحق «إلى أن يتخذ مجلس الأمن التدابير اللازمة لحفظ السلم والأمن الدولي»، وهو ما تحقق بتشكيل قوة «إيساف»، ما أضعف الأساس القانوني لـ «عملية الحرية الدائمة».

الإشكال الثالث تعلق بالتطور الذي لحق بالولاية الجغرافية لقوات إيساف وطبيعة مهمتها. فقد اضطرت الولايات المتحدة في آب/أغسطس ٢٠٠٣ تحت تأثير استمرار تحدي طالبان، وتورطها في غزو العراق، إلى القبول بتوسيع مهمة «إيساف» لتمتد خارج العاصمة كابول وتغطي تدريجياً الولايات الشمالية ثم الغربية ثم الجنوبية والقريبة من العاصمة كابول، إضافةً إلى القبول بإعادة تعريف مهمتها من مجرد «قوة حفظ سلام» إلى المشاركة في عمليات مكافحة التمرد ضد طالبان والقاعدة[٤٩]. ونتيجة لذلك، فقد صدر قرار مجلس الأمن الرقم (١٥١٠) في ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ والذي سمح لإيساف بالعمل خارج العاصمة كابول (البند الأول من القرار)، والحق في استخدام جميع التدابير اللازمة لتحقيق أهدافها (البند الرابع)[٥٠]. ونتج من هذا التوسع الجغرافي

---

(٤٩) جاء تقييد الولاية الجغرافية لإيساف وفقا لقرار مجلس الأمن الرقم (١٣٨٦) نتيجة لمواقف الولايات المتحدة والقوى الأفغانية معا. فكما سبق القول، عارضت الولايات المتحدة توسيع مهمة «إيساف» خارج كابول لدوافع عدة، كان أبرزها ضمان تمتع عملية الحرية الدائمة بالحرية المطلقة. كذلك فقد عارضت قيادات أفغانية ـ مثل الجنرال محمد قاسم فهيم ـ توسيع صلاحيات إيساف خارج كابول، وعدم تمتعها بأي صلاحيات في مجال نزع سلاح الميليشيات أو استخدام السلاح. انظر: «Afghanistan Five Years Later: The Return of the Taliban,» International Council on Security and Development (London) (Spring-Summer 2006), p. 25, <http://www.icosgroup.net/static/reports/afghanistan_5_years_later.pdf>, (accessed on 20 June 2013).

(٥٠) نصّ البند الأول من القرار الرقم (١٥١٠) على ما يلي: «يؤذن بتوسيع ولاية القوة الدولية للمساعدة الأمنية، بحيث يتيح لها حسبما تسمح به الموارد، أن تقدم الدعم للسلطة الأفغانية الانتقالية والسلطات التي ستخلفها، في ما يتعلق بالحفاظ على الأمن في مناطق أفغانستان الواقعة خارج كابل وضواحيها، من أجل تهيئة بيئة عمل آمنة للسلطات الأفغانية وموظفي الأمم المتحدة وغيرهم من الموظفين المدنيين الدوليين المشاركين بصفة خاصة في جهود التعمير والجهود الإنسانية، وأن توفر المساعدة الأمنية اللازمة لأداء المهام الأخرى التي تدعم اتفاق بون». ونص البند الرابع على التالي: «يؤذن للدول الأعضاء المشاركة في القوة الدولية للمساعدة الأمنية باتخاذ جميع التدابير اللازمة للوفاء بولاية القوة». =

والوظيفي لإيساف تداخل بين مهمة الهيكليتين. كما أدى من ناحية ثانية إلى رفض بعض الدول المشاركة في قوات إيساف إعادة نشر قواتها في الولايات الجنوبية بسبب تصاعد عمليات طالبان في تلك الولايات (مثل ألمانيا).

وهكذا، فإنه فضلاً عن انطلاق القوات الأمريكية العاملة تحت مظلة «عملية الحرية الدائمة» من أساس قانوني مغاير للأساس القانوني لقوات «إيساف»، فإنها عملت خارج القانون الدولي. وامتداداً لهذا التباين، فقد نشأ تباين مهم آخر بين الجانبين حول الأساس القانوني للتعامل مع العدو الرئيس المستهدف (القاعدة وطالبان). فقد أعلنت الولايات المتحدة في ٧ شباط/فبراير ٢٠٠٢ أنها لن تتعامل مع عناصر القاعدة وطالبان الذين يتم القبض عليهم باعتبارهم أسرى حرب. وعلى العكس، تمسكت الدول الأوروبية المشاركة في إيساف بتطبيق اتفاقيات جنيف على هذه العناصر[٥١].

وقد تكرست حالة ضعف التنسيق تلك على المستوى الوظيفي/القطاعي في عملية إعادة بناء الدولة. فمع انتقال قوى الاحتلال إلى إعادة بناء القطاعات الأمنية في أفغانستان بدءًا من منتصف سنة ٢٠٠٢، حيث أُسندت مهمة إعادة بناء الجيش إلى الولايات المتحدة، ومهمة إعادة بناء الشرطة إلى ألمانيا، ومهمة نزع السلاح وإعادة دمج الميليشيات إلى اليابان، ومهمة القضاء على زراعة وتجارة المخدرات إلى بريطانيا، وأخيراً أسندت مهمة إصلاح النظام القانوني إلى إيطاليا. وقد أدى هذا التقسيم بين قطاعات متداخلة بطبيعتها، وبخاصة في ظل حالة تدهور البنية الأساسية وفشل الدولة الأفغانية، إلى تعطل وبطء البرامج الخاصة بإعادة بناء هذه القطاعات، واعتماد حجم التقدم في كل منها على رؤية ودرجة اهتمام والتزام الدولة المسؤولة. وكانت النتيجة النهائية هي سريان تلك البرامج بمعدلات وجداول زمنية متفاوتة. وعلى سبيل المثال، سارت برامج إصلاح النظام القانوني، ونزع السلاح، والقضاء على زراعة وتجارة المخدرات بمعدلات بطيئة مقارنةً ببرنامجي بناء الجيش، والشرطة اللذين شهدا نقلة ملحوظة على المستوى الكمي، وبخاصة بدءاً من سنة ٢٠٠٨.

وقد انعكست الإشكالات السابقة على حجم الائتلاف الدولي في أفغانستان وهيكله، واستناداً إلى الجدول الرقم (٤ ـ ٣)، يمكن استنتاج الملاحظات التالية:

١ ـ اتسم الائتلاف بمشاركة عدد كبير من الدول. وكان الاتجاه العام هو تزايد عدد هذه الدول مقارنةً بالمراحل الأولى من تشكيل هذا الائتلاف. فقد ارتفع إجمالي عدد الدول المشاركة في الائتلاف من ٣٠ دولة في آب/أغسطس ٢٠٠٤، إلى ٤٨ دولة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢. لكن

= انظر: قرار مجلس الأمن رقم ١٥١٠، الصادر في ١٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، في: Security Council, Resolution no. 1510, S/RES/1510 (13 October 2003).

(٥١) Vincent Morelli and Paul Belkin, «NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance,» CRS Report for Congress, Congressional Research Service (Washington, DC) (3 December 2009), <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33627.pdf>, (accessed on: 20 December 2012), and Noetzel and Scheipers, «Coalition Warfare in Afghanistan: Burden-sharing or Disunity?,» p. 5.

يلاحظ في الوقت ذاته غياب القوى الإقليمية ودول الجوار الإقليمي من هذا الائتلاف، حيث غابت جميع دول الجوار الجغرافي: باكستان، وطاجكستان، وأوزبكستان، وتركمنستان، وإيران. وغابت جميع القوى الإقليمية الرئيسة: روسيا، والهند، والصين. ومثل ذلك مؤشراً مهماً يدلّ على غياب المشاركة الفاعلة لدول الجوار الإقليمي والقوى الإقليمية من عملية إعادة بناء الدولة في أفغانستان، على نحو ما سيتم مناقشته لاحقاً.

٢ ـ اتسمت مشاركة عدد كبير من الدول بالرمزية؛ ففي كانون الأول/ديسمبر سنة ٢٠١٢ على سبيل المثال، تراوحت مشاركة ٧ دول بين ٢ ـ ١٥ عنصراً، وتراوحت مشاركة ٧ دول أخرى بين ١٦ ـ ٥٠ عنصراً، وتراوحت مشاركة ٥ دول بين ٥١ ـ ١٠٠ عنصر، وتراوحت مشاركة ٥ دول أخرى بين ١٠١ ـ ٢٠٠ عنصر، ما يعني أن نصف عدد الدول المشاركة في الائتلاف الدولي تراوحت مشاركتها بين ٢ ـ ٢٠٠ عنصر. وفي المقابل، اعتمد الائتلاف على عدد محدود من الدول التي قدمت المساهمة الأساسية، شملت بريطانيا، وكندا، وفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا.

٣ ـ بدأ الائتلاف يواجه مشكلة واضحة، تمثلت بخفض بعض الدول الرئيسة حجم وجودها العسكري في أفغانستان من دون وجود قرار دولي بذلك. ومن الحالات المهمة في هذا المجال قرار الحكومة الهولندية في آب/أغسطس ٢٠١٠ خفض حجم قواتها العسكرية بعد أن تسبب وجودها العسكري في سقوط الحكومة في شهر حزيران/يونيو سنة ٢٠٠٨، ما أدى إلى خفض حجم هذه القوات من ٢١٦٠ جندياً في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ إلى ٢٤٢ جندياً فقط بحلول ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر سنة ٢٠١٠، ثم إلى ١٨٣ جندياً فقط في ٢٠ تشرين الأوّل/ أكتوبر ٢٠١١. ورغم زيادة حجم مشاركتها عن هذا المستوى بحلول ٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢ (٥٠٠ جندي)، إلا أنه لم يعد إلى المستويات السائدة قبل تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. وكانت هولندا هي أول دولة من دول حلف الناتو التي تقوم باتخاذ قرار منفرد بخفض حجم قواتها العسكرية. الأمر ذاته يتعلق بكندا، التي خفضت حجم وجودها العسكري من ٢٩٢٢ جندياً في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ ليصل إلى ٥٢٩ جندياً فقط في ٢٠ تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١١. ورغم ارتفاعه مرة أخرى في ٣ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٢ (٩٥٠ جندياً) إلا أنها لم تعد إلى المستويات السائدة قبل تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠. كذلك، قامت فرنسا بخفض حجم قواتها العسكرية من ٣٩٣٢ جندياً في ٢٠ تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١١، لتصل إلى ٥٤٣ جندياً بحلول ٣ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٢.

وجاءت قرارات هذه الدول بخفض حجم وجودها العسكري في أفغانستان نتيجة لتواضع النتائج التي حققها الائتلاف الدولي، ما أدى إلى عدم قدرة حكومات هذه الدول ـ في إطار قواعد المنافسة الديمقراطية ـ على الدفاع عن وجودها العسكري هناك، وبخاصة في حالة سقوط ضحايا بين هؤلاء الجنود. وهكذا، في الوقت الذي كان يتزايد فيه عدد دول الائتلاف، إلا أن هذه الزيادة لم تخفِ الأزمة الحقيقية التي عاناها الائتلاف.

الجدول الرقم (٤ ـ ٣)

هيكل الائتلاف الدولي في أفغانستان من خارج الولايات المتحدة الأمريكية (آب/أغسطس ٢٠٠٤ ـ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢)

الدولة	آب/ أغسطس ٢٠٠٤	١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨	٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩	١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠	٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١	٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٢
ألبانيا	٨١	١٤٠	٢٥٠	٢٥٨	٢٨٦	١٩٩
أرمينيا				٤٠	١٢٦	١٢٦
استراليا	٣	١٠٩٠	١٣٥٠	١٥٥٠	١٥٥٠	١٠٩٤
النمسا		١	٤	٣	٣	٣
أذربيجان	٢٢	٤٥	٩٠	٩٤	٩٤	٩٤
البحرين						٩٥
بلجيكا	٢٥٠	٤٠٠	٥٣٠	٤٩١	٥٢٠	٢٦٥
البوسنة والهرسك			١٠	٤٥	٥٥	٥٣
بلغاريا	٣٤	٤٦٠	٤٦٠	٥١٦	٥٩٧	٥٨١
كندا	١٥٧٦	٢٧٥٠	٢٨٣٠	٢٩٢٢	٥٢٩	٩٥٠
كرواتيا	٢٢	٣٠٠	٢٩٠	٢٩٩	٣١٧	٢٤٢
التشيك	١٩	٤١٥	٤٨٠	٤٦٨	٦٢٣	٤١٦
الدنمارك	٤٩	٧٠٠	٦٩٠	٧٥٠	٧٥٠	٥٦٧
السلفادور					٢٤	١٢
أستونيا		١٣٠	١٥٠	١٤٠	١٥٩	١٥٠
فنلندا	٤٧	٨٠	١٦٥	١٥٠	١٥٦	١١٢
فرنسا	٥٦٥	٢٧٨٥	٣٠٩٥	٣٨٥٠	٣٩٣٢	٥٤٣
جورجيا		١	١	٩٢٤	٩٣٧	١٥٦١
ألمانيا	٢٠٧٢	٣٦٠٠	٤٣٦٥	٤٣٤١	٥٠٠٠	٤٣١٨
اليونان	١٢٧	١٣٠	١٤٥	٨٠	١٥٣	١٠
المجر	١٣٠	٢٤٠	٣٦٠	٥٠٢	٤١٥	٥٨٢
أيسلندا		٨	٢	٤	٤	٢
أيرلندا	١١	٧	٧	٧	٧	٧
إيطاليا	٤٩١	٢٣٥٠	٢٧٩٥	٣٦٨٨	٣٩٥٢	٤٠٠٠
الأردن			٧			

يتبع

تابع

كوريا الجنوبية				٢٤٦	٣٥٠	٣٥٠
لاتفيا	٢	٧٠	١٧٥	١٨٩	١٧٤	٢٧
لاتوانيا	٦	٢٠٠	٢٥٠	٢١٩	٢٣٦	٢٤٠
لكسمبورغ	٩	٩	٨	٩	١١	١٠
ماليزيا				٣٠	٤٦	٤
مونغوليا				٤٧	١١٤	٤٦
مونتينيغرو				٣١	٣٩	٤٠
هولندا	١٥٣	١٧٧٠	٢١٦٠	٢٤٢	١٨٣	٥٠٠
نيوزيلندا		١٥٠	٣٠٠	٢٣٤	١٨٨	١٥٦
النرويج	١٤٧	٤٥٥	٤٨٠	٣٥٣	٤٢٩	٩٧
بولندا	٢٢	١١٣٠	١٩١٠	٢٥١٩	٢٥٨٠	١٧٧٠
البرتغال	٨	٧٠	١٤٥	٩٥	١٤٠	١٤١
رومانيا	٣٢	٧٤٠	٩٩٠	١٦٤٨	١٨٧٣	١٥٤٩
سنغافورة			٩	٣٨	٣٩	٣٩
سلوفاكيا	١٧	١٨٠	٢٤٥	٢٥٠	٣٠٩	٢٣٤
سلوفينيا	١٨	٧٠	١٣٠	٧٨	٧٧	٣٨
إسبانيا	١٢٥	٧٨٠	١٠٠٠	١٥٧٦	١٥٢٦	١٦٠٦
السويد		٤٠٠	٤٣٠	٥٠٠	٥٠٠	٤١٣
مقدونيا		١٣٥	١٦٥	١٦٣	١٦٣	١٥٧
تونغا					٥٥	٥٥
تركيا	١٦١	٨٦٠	٧٢٠	١٧٩٠	١٨٤٠	٩٩٨
أوكرانيا		٣	١٠	١٦	٢٣	٢٤
الإمارات			٢٥	٣٥	٣٥	٣٥
بريطانيا	٣١٥	٨٧٤٥	٩٠٠٠	٩٥٠٠	٩٥٠٠	٩٥٠٠
الإجمالي	٦٥١٤	٣١٤٠٠	٣٦٢٣٠	٤٠٩٣٠	٤٠٦٣٨	٣٤٠١١
الولايات المتحدة	٦٧	١٩٩٥٠	٣٤٨٠٠	٩٠٠٠٠	٩٠٠٠٠	٦٨٠٠٠
الإجمالي	٦٥٨١	٥١٣٥٠	٧١٠٣٠	١٣٠٩٣٠	١٣٠٦٣٨	١٠٢٠١١

المصدر: Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon, «Afghanistan Index,» Brookings Institute (23 February 2005), p. 5, (16 December 2008), p. 10 (22 December 2009), p. 11, (31 December 2010), p. 5 (31 December 2011), p. 5, and (13 December 2012), p. 5, <http://www.brookings.edu/afghanistanindex>, (accessed on: 10 June 2012).

ب ـ ضعف التنسيق بين الإدارات الأمريكية

ظلت هناك فجوة واضحة بين الإدارات والمؤسسات الأمريكية المعنية بتطبيق مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان (وزارة الدفاع، وزارة الخارجية، البيت الأبيض، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية)، إذ سرعان ما ظهرت على السطح الخلافات بين هذه المؤسسات حول الاستراتيجية الأمثل للتعامل مع تحديات عملية إعادة بناء الدولة، وبخاصة على المستويين السياسي والأمني. وظهر نوع من الاستقطاب إلى حد ما بين البنتاغون من ناحية، ووزارة الدفاع والوكالة الدولية للتنمية الدولية، من ناحية أخرى. وعمّق من هذه المشكلة عدم وجود استراتيجية أمريكية واضحة في أفغانستان، توضح الأهداف الأمريكية هناك، وسياسات تحقيق هذه الأهداف، والعلاقة بين الأدوات السياسية والعسكرية... إلخ. فقد صدرت أول وثيقة أمريكية تحدد هذه الأهداف في شباط/فبراير سنة ٢٠٠٣ والتي أصدرها الرئيس بوش تحت عنوان «الاستراتيجية الأمريكية في أفغانستان»، ولكنها اتسمت بالعمومية الشديدة وافتقاد التحديد الواضح للأهداف العملية القابلة للتطبيق في أفغانستان. كما لم تحدد الوثيقة الجهة المعنيّة بتولّي مسؤولية التنسيق بين الإدارات الأمريكية. ثم بدأت وزارة الخارجية الأمريكية في حزيران/يونيو ٢٠٠٣ في إصدار وثيقة «خطة أداء المهمة» (Mission Performance Plan)، لكنها ظلت وثيقة تخص وزارة الخارجية، وتتعلق بالأهداف والأدوات السياسية بالأساس، دونما تكامل واضح مع وزارة الدفاع.

وفي محاولة للتنسيق بين وزارتي الخارجية والدفاع، قامت الأخيرة في أوائل سنة ٢٠٠٣ بإنشاء «مجموعات إعادة البناء المحلية» ((Provincial Reconstruction Teams (PRTs))، حيث تشكلت كل مجموعة من (٥٠ ـ ١٠٠) جندي ومدني من المتخصصين في مجالات التنمية والدبلوماسية والاقتصاد، بهدف تحسين ظروف إعادة الإعمار على المستويات المحلية، ومساعدة الحكومة المركزية على بسط نفوذها على المستويات المحلية. غير أنه رغم أهمية هذه الخطوة فقد ظل دور هذه المجموعات محدوداً بسبب محدودية عدد هذه المجموعات، مقارنة بالحاجات المحلية الضخمة؛ فحتى سنة ٢٠٠٦ بلغ عدد هذه المجموعات ٢٤ مجموعة على مستوى أفغانستان. أضف إلى ذلك، تدهور الأوضاع الأمنية التي أعاقت عمل هذه المجموعات، وبخاصة في الولايات الجنوبية[٥٢].

ويرتبط بمشكلة التنسيق بين الإدارات الأمريكية، هيمنة وزارة الدفاع على مشروع إعادة بناء الدولة. فقد اتسم توزيع المسؤوليات بوجود اختلال واضح بين وزارتي الدفاع والخارجية لمصلحة الأولى، حيث اضطلعت وزارة الدفاع بالمسؤولية الأكبر في ما يتعلق بإدارة وبتوجيه العمليات العسكرية جنباً إلى جنب مع الأنشطة التنموية والدبلوماسية، على حساب وزارة الخارجية ومؤسسات التنمية[٥٣].

---

(٥٢) Dobbins [et. al.], *After The War: Nation-Building from FRD to George W. Bush*, pp. 100-102.

(٥٣) Anthony Daniel Tindall, «U.S. Nation-state Building Operations in Afghanistan: A Case Study,» = (Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Public Administration,

ج ـ ضعف التكامل بين الأهداف وسياسات تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة

هناك أكثر من مظهر لضعف التكامل بين الأهداف وسياسات مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان.

المظهر الأول، تمثل بإعطاء سياسات الاحتلال الأولوية لهدف بناء السيادة. لقد انطلقت سياسات الاحتلال من افتراض أن الدولة الأفغانية الموحدة تواجه تحدياً حقيقياً بعد الحرب، وأنه يمكن معالجة قضيتي السيادة والشرعية بدرجة من الاستقلالية. كان هذا التصور متأثرا إلى حد كبير بالخبرة الأوروبية في بناء الدولة، حيث جاء استحقاق بناء السيادة في الترتيب الأول قبل بناء شرعية النظام السياسي، وبخاصة في ضوء التجربة الفرنسية خلال القرن السابع عشر، والخبرتين الألمانية والإيطالية خلال القرن التاسع عشر. غير أن هذا الافتراض لم يخلُ من مبالغة، فرغم التحديات التي واجهت الدولة الأفغانية قبل الحرب، ورغم مشكلة الحدود الأفغانية ـ الباكستانية، إلا أن الدولة الأفغانية لم تواجه تحديات حقيقية، ورغم العلاقات العرقية الصراعية، إلا أن أياً من تلك العرقيات لم ترفع هدف الانفصال. وعلى العكس، يمكن القول إن التحدي الأبرز تمثل ببناء نظام سياسي يتمتع بالشرعية.

لقد كان لهذا الافتراض ـ المبالغ فيه ـ تأثيره السلبي في مشروع إعادة بناء الدولة من أكثر من ناحية. فهو أولاً أعطى هدف بناء الشرعية اهتماماً ثانوياً مقارنةً بهدف بناء السيادة. وقد انعكس ذلك على العديد من المؤشرات، كان أبرزها تشكيل مؤتمر بون ٢٠٠١، ومضمون الاتفاق الذي نجم عن المؤتمر، والذي مثل الوثيقة الإطارية الأولى لعملية إعادة بناء الدولة في أفغانستان. فقد غلبت على تشكيل المؤتمر سيطرة الطاجيك وتحالف الشمال. وجاء ذلك نتيجة تخوف الولايات المتحدة، والأمم المتحدة التي أشرفت على عقد المؤتمر، من تنامي التوجهات الانفصالية لدى هذه المجموعات. وكان لإعطاء الأولوية للطاجيك وتحالف الشمال في تشكيل المؤتمر بما يفوق نسبتهم الحقيقية داخل المجتمع الأفغاني، رسالة سلبية للأكثرية البشتوينة، ما انعكس بعد ذلك على شرعية نظام ما بعد طالبان. كما انعكس ذلك أيضاً في إثناء اتفاق بون على «المجاهدين»، ودور هؤلاء في ما وصفه الاتفاق بالحفاظ على استقلال أفغانستان، ووحدتها الإقليمية. وكان ذلك انعكاساً أيضاً للأولوية التي أعطاها الاحتلال واتفاق بون لمسألة الحفاظ على السيادة وقطع الطريق على التوجهات الانفصالية. وكما الحال بالنسبة إلى تأثير التمثيل الزائد للطاجيك وتحالف الشمال في شرعية النظام، كان لإثناء الاتفاق على المجاهدين انعكاس سلبي أيضاً على شرعية النظام، بسبب النفوذ الكبير لهؤلاء في مواجهة الحكومة المركزية والتداخل القوي بين المجاهدين وأمراء الحرب.

= School of Public Service, College of Liberal Arts and Services, DePaul University, Chicago, June 2010), p. 25, <http://via.library.depaul.edu/etd/27>, (accessed on: 20 December 2012).

لقد استند هذا الترتيب في الأولويات إلى افتراض إمكان تأجيل هدف بناء الشرعية إلى مرحلة تالية في عملية إعادة بناء الدولة، وتحديداً إمكان بناء الشرعية من خلال آلية الانتخابات. من ناحية ثانية، أدى هذا الافتراض والترتيب السابق لأهداف إعادة بناء الدولة (بناء السيادة أولاً، ثم بناء الشرعية)، إلى حدوث تناقض أو صراع بين الأدوات وأهداف إعادة بناء الدولة؛ فقد أدى التركيز على بناء السيادة في المرحلة الأولى والتخوف من أن يقود الطاجيك وتحالف الشمال حركة انفصالية بعد الحرب، إلى تحالف الاحتلال مع الأخير، بل وتغليبه على تشكيل مؤتمر بون، ثم حكومة ما بعد الحرب، وسيطرتهم على المناصب السيادية، انطلاقاً من افتراض مفاده، أن تأمين ولاء الطاجيك للعملية السياسية بعد الحرب هو إحدى ضمانات الحفاظ على سيادة أفغانستان وتكاملها الإقليمي. غير أن هذا التوجه أضر بالتوازن العرقي، وأضر أيضاً بشرعية نظام ما بعد الحرب(٥٤).

ومع أن الاحتلال لم يغفل مسألة بناء شرعية النظام الجديد (بالاعتماد على الانتخابات كآلية رئيسة)، إلا أنه وقع في خطأين أساسيين، الأول ـ كما سبق القول ـ هو منح الأولوية لبناء السيادة ما أدى إلى وقوع الاحتلال في بعض الأخطاء التي جاءت على حساب بناء الشرعية. الثاني أن سلطات الاحتلال ركزت في بنائها للشرعية على آلية الانتخابات. ومع أهمية هذه الآلية، إلا أنها لم تكن الآلية الأكثر فعالية لبناء الشرعية في الحالة الأفغانية في ضوء الواقع العرقي. وتحديداً، كانت هناك آليتان أخريان أدى إغفالهما إلى تحجيم دور الانتخابات في بناء الشرعية، هما: التوافق العرقي، وتوسيع دور المؤسسات الحكومية في تقديم الخدمات العامة.

أضف إلى ذلك، أن اعتماد قوات الاحتلال على أمراء الحرب في ملاحقة عناصر تنظيم القاعدة وحركة طالبان، أدى إلى الإضرار بشرعية المؤسسات الحكومية والحكام المحليين على المستويات المحلية. ولم تقتصر أخطاء سياسات الاحتلال في هذا المجال على هذين الخطأين الأساسيين، فقد كانت هناك أخطاء أخرى لا تقل أهمية صبَّت في النهاية في خانة إضعاف شرعية نظام ما بعد الحرب، كان أبرزها، على سبيل المثال، السماح للمنظمات غير الحكومية بتنفيذ خدماتها ومشروعاتها التنموية في إطار علاقة مباشرة فيما بينها وبين المجتمع المحلي الأفغاني. وعلى الرغم من أن هذا التوجه يأتي في سياق تقاليد عالمية جديدة باتت تحكم عمل هذه المنظمات، إلا أنه ساهم في التحليل الأخير في إضعاف شرعية الحكومة الأفغانية، وبخاصة في ضوء الاتهامات التي وجهت للحكومة والبيروقراطية الأفغانية بالفساد وعدم الكفاءة. ورغم مطالبة الحكومة الأفغانية في مناسبات عدة بقصر تقديم تلك المساعدات من طريق القنوات الحكومية الرسمية، إلا أن هذه الدعوات لم تلق استجابة من جانب سلطات الاحتلال والمجتمع الدولي.

المظهر الثاني، تمثل بعدم وضوح العلاقة بين الحرب على الإرهاب وإعادة بناء الدولة، حيث بدوَا كهدفين مستقلين تماماً، خضع كل منهما لاستحقاقات مختلفة. وقد نتج من ذلك عدد من

(٥٤) S. Frederick Starr, «Sovereignty and Legitimacy in Afghan Nation-Building,» in: Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*, pp. 108-111.

مظاهر الضعف في استراتيجية إعادة بناء الدولة؛ تمثل أولها بالتركيز على «الأمن أولاً». ومع أن قضية أو مشكلة الأمن احتلت أهمية كبيرة في معظم مشروعات إعادة بناء الدولة، إلا أن المشكلة الأساسية في حالة أفغانستان كانت في اختزال الأهداف الأمنية في هدف محدد، ذي الصلة بالأمن القومي الأمريكي، وهو القضاء على تنظيم القاعدة وحركة طالبان، في حين أن المشكلة الأمنية في أفغانستان في الحقيقة تتجاوز هذه المسألة. وتمثل ثانيها بغياب التنسيق بين الوزارات والمؤسسات الدولية المعنية بتطبيق مشروع بناء الدولة. وعلى سبيل المثال، فقد أدى هذا الوضع إلى ضعف التنسيق بين وزارتي الدفاع والخارجية الأمريكية والوكالة الأمريكية للمعونة. وأدى تركيز وزارة الدفاع على هدف الحرب على الإرهاب إلى التعاون مع كلٍّ من تحالف الشمال على مستوى المركز، وأمراء الحرب على مستوى الأقاليم؛ كما أدى إلى التوسع في العمليات العسكرية في الشرق والجنوب، ما أدى إلى وقوع عدد كبير من المدنيين نتيجة تلك العمليات. هذه السياسات أدت في التحليل الأخير إلى الإضرار بشرعية نظام ما بعد الحرب، وبخاصة بين الأكثرية البشتونية.

٧ ـ تراجع دعم المشروع داخل دول الاحتلال

كما سبق القول، فإن استناد مشروع إعادة بناء الدولة إلى دعم كافٍ داخل دول الاحتلال خلال فترة تطبيق المشروع يسهل عملية تطبيق المشروع. وفي الحالة الأفغانية، يلاحظ حدوث تحول كبير في مستوى هذا الدعم؛ فقد استندت الحرب ضد أفغانستان إلى مستوى كبير من الدعم داخل الولايات المتحدة ودول الاحتلال، إلا أن هذا الدعم لم يستمر لفترة طويلة. ولم يقتصر هذا التراجع على الولايات المتحدة ولكنه شمل معظم الدول الأعضاء في الائتلاف الدولي في أفغانستان، وبخاصة دول حلف شمال الأطلنطي.

فقد نظر الأمريكيون في البداية إلى تلك الحرب باعتبارها «حرباً عادلة وقانونية»، وذلك بسبب وجود سلوك عدائي واضح ضد منشآت أمريكية مهمة، ترتب عليه سقوط عدد كبير من الضحايا المدنيين[٥٥]، ووجود «عدو» واضح (تنظيم القاعدة) يسعى إلى الإضرار بمصالح الولايات المتحدة والغرب. لكن هذا الدعم تراجع بشكل مستمر. وقد عبر عن هذا التراجع تغير تقييم الأمريكيين

---

(٥٥) هناك كتابات مهمة عدّة تجادل بعدم المسؤولية الكاملة لتنظيم القاعدة عن تنفيذ أحداث أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، أو على أقصى تقدير أنها كانت نتاجا لعمل أجهزة استخباراتية نجحت في استدراج تنظيم القاعدة لتنفيذ تلك العمليات، أو على الأقل أنها تلقفت فكرة القاعدة حول هذه الهجمات ورعتها من خلال توفير الظروف وتسهيل تنفيذها، ما يجعل أجهزة المخابرات الغربية شركاء في هذه الهجمات.

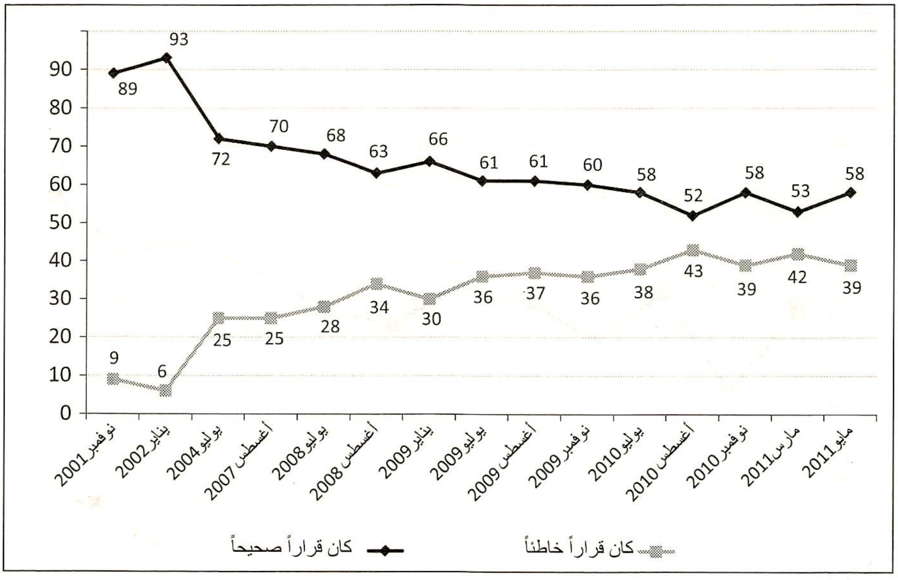
من أمثلة ذلك الكاتب الأمريكي نعوم تشومسكي (Noam Chomsky) الذي قال بشكل صريح في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠ في برنامج «سؤال بسيط» (A Simple Question) على قناة «برس» (Press TV) إن الحكومة الأمريكية، أو أياً من أجهزة التحقيقات الأمريكية وعلى رأسها «وكالة التحقيقات الفدرالية» FBI، لم تقدّم دليلاً واحداً حتى الآن وبعد مضي أكثر من تسع سنوات (وقت إجراء الحوار) يثبت مسؤولية تنظيم القاعدة عن تلك الهجمات. للاطلاع على نص الحوار، انظر: <http://www.youtube.com/watch?v=uzNhAo1zBD4>, (accessed on 20 June 2013).

من ذلك أيضاً كتاب الكذبة الكبرى *L'Effroyable Imposture*، للكاتب الفرنسي تيري ميسان (Thierry Meyssan)، والذي ذهب إلى أن هجمات أيلول/سبتمبر هي صنيعة الجناح اليميني داخل الحكومة الأمريكية والمجمع الصناعي =

لقرار إرسال قوات عسكرية أمريكية إلى أفغانستان. فكما يتضح من الشكل الرقم (٤ ـ ١)، تراجعت نسبة من رأوا أن هذا القرار كان قراراً صحيحاً من ٩٣ بالمئة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، إلى ٥٨ بالمئة في أيار/مايو ٢٠١١. وفي المقابل، ارتفعت نسبة من رأوا أن هذا القرار كان خطأً من ٦ بالمئة فقط في يناير ٢٠٠٢ إلى ٣٩ بالمئة في أيار/مايو ٢٠١١. ويعني ذلك، أن الرأي العام الأمريكي لم ينتقل من مستوى دعم الحرب إلى دعم مشروع إعادة بناء الدولة، ولم يُبدِ الاستعداد الكافي لتحمل التكلفة الاقتصادية والبشرية لهذا المشروع.

الشكل الرقم (٤ ـ ١)

موقف الرأي العام الأمريكي من قرار إرسال القوات العسكرية إلى أفغانستان (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ ـ أيار/مايو ٢٠١١)



المصدر: Gallup News Service, <http://www.gallup.com/file/poll/147002/Afghanistan_110408.pdf>.

كما تزايدت نسبة من يرون ضرورة سحب القوات العسكرية الأمريكية في أقرب وقت ممكن، من ٤٢ بالمئة في ربيع ٢٠٠٧ لتصل إلى ٥٦ بالمئة في حزيران/يونيو ٢٠١١. وعلى العكس، فقد

= العسكري بهدف احتلال أفغانستان وضرب العراق. وقد صدر الكتاب في سنة ٢٠٠٢، وتُرجم إلى ٢٨ لغة (حتى سنة ٢٠٠٦).

من بين هؤلاء أيضاً الباحث المصري ضياء رشوان، الذي له عدد من الكتابات والتعليقات المهمة فنّد فيها الفرضية القائلة إنّ تنظيم القاعدة هو الذي نفّذ هجمات ١١ أيلول/سبتمبر ٢٠١١. انظر على سبيل المثال: ضياء رشوان، «عامان بعد ١١ سبتمبر: إعادة بناء ما حدث،» **الأهرام**، ٢٠٠٣/٩/٢٦. وفي الاتجاه ذاته يأتي مقال الباحث المصري د. حسن أبو طالب. انظر: حسن أبو طالب، «تنظيم القاعدة وغزوتا نيويورك وواشنطن... هل فعلها حقاً؟،» **الأهرام**، ٢٠٠٤/١١/١٥.

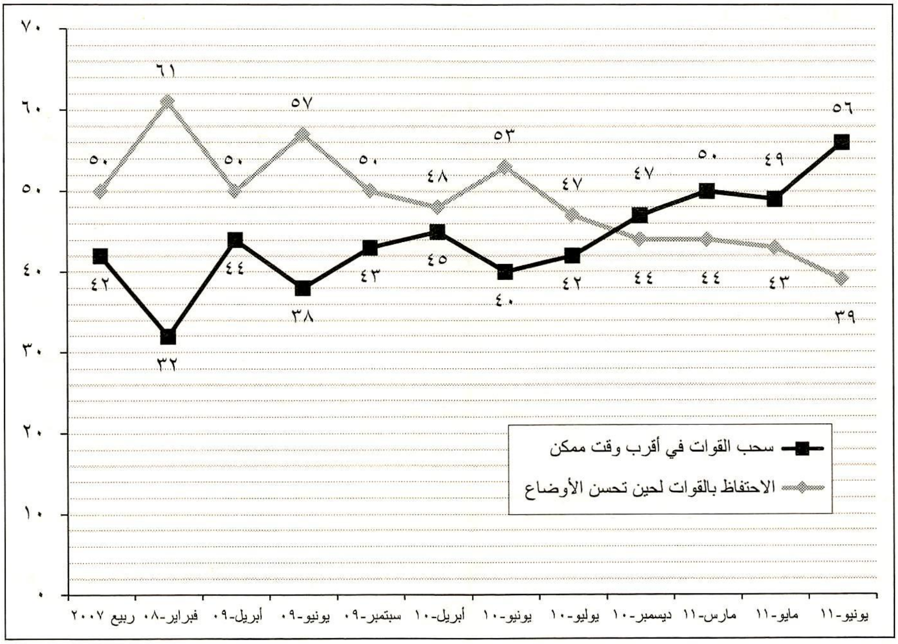
تراجعت نسبة من أيّدوا الإبقاء على هذه القوات لحين تحسن الأوضاع الأمنية من ٥٠ بالمئة في ربيع ٢٠٠٧ إلى ٣٩ بالمئة في حزيران/يونيو ٢٠١١ (الشكل الرقم (٤ ـ ٢)).

ونجد الأمر ذاته في ما يتعلق بتقييم الأمريكيين للطرف المنتصر في الحرب على الإرهاب. فرغم أن الاتجاه الذي رأى أن هذه الحرب قد انتهت بانتصار «التنظيمات الإرهابية» ظل هو الاتجاه الأضعف خلال الفترة من تشرين الأول/أكتوبر سنة ٢٠٠١ إلى آب/أغسطس سنة ٢٠١١، إلا أنه ما عدا ذلك ظلت هناك حالة من عدم اليقين لدى الرأي العام الأمريكي حول ما إذا كانت هذه الحرب قد انتهت بانتصار الولايات المتحدة وحلفائها أو أنها قد انتهت بعدم انتصار أي من الطرفين.

الشكل الرقم (٤ ـ ٢)

موقف الرأي العام الأمريكي من الوجود العسكري الأمريكي في أفغانستان

(نسبة مئوية)

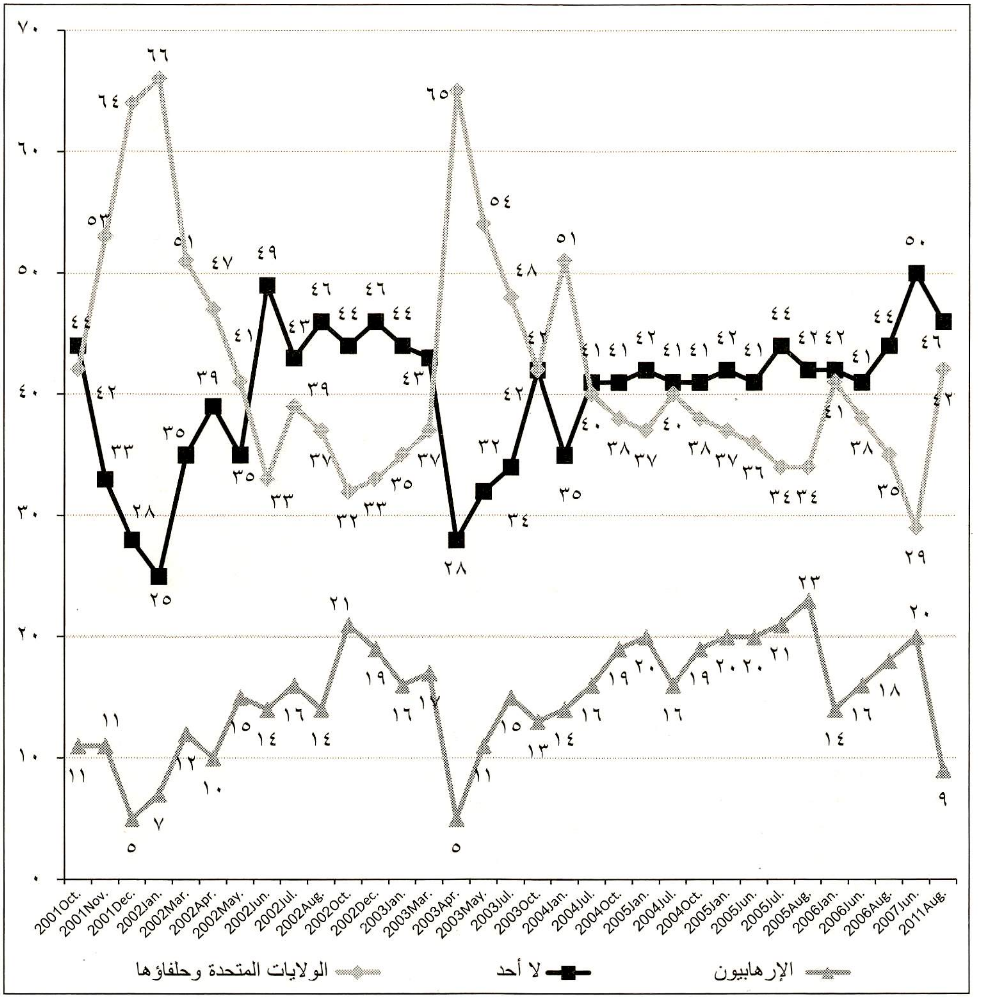


المصدر: Pew Research Center Website, <http://www.pewresearch.org>.

وكما يلاحظ من بيانات الشكل الرقم (٤ ـ ٣)، فقد بلغت نسبة من رأوا أن الحرب قد انتهت بانتصار «التنظيمات الإرهابية» ١١ بالمئة في تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠٠١، لكن هذه النسبة شهدت ارتفاعا خلال الفترة من تموز/يوليو سنة ٢٠٠٣ لتصل إلى ٢٣ بالمئة في آب/أغسطس سنة ٢٠٠٥، ثم إلى ١٤ بالمئة في كانون الثاني/يناير سنة ٢٠٠٦، لتعاود الارتفاع مرة أخرى لتصل إلى ٢٩ بالمئة في حزيران/يونيو سنة ٢٠٠٧.

الشكل الرقم (٤ ـ ٣)
تقييم الرأي العام الأمريكي للطرف المنتصر في الحرب على الإرهاب

(نسبة مئوية)

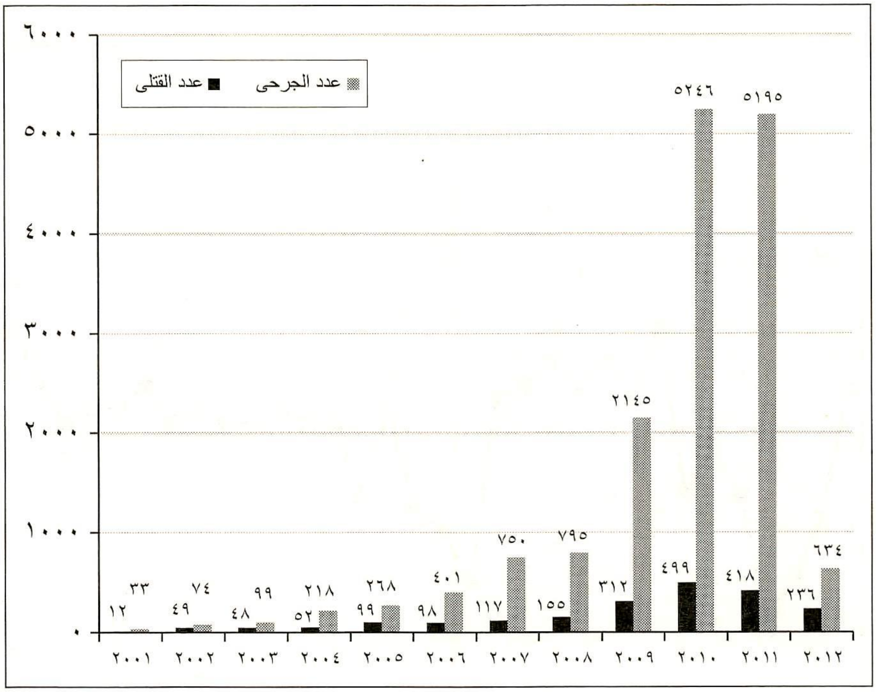


المصدر: Gallup Website, <http://www.gallup.com>.

وباستبعاد الرأي السابق، فقد ظلت هناك حالة من التردد والانقسام حول ما إذا كانت الولايات المتحدة قد حققت انتصاراً في مواجهة «التنظيمات الإرهابية». وباستثناء الفترة من تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ إلى آذار/مارس ٢٠٠٢، والفترة بين نيسان/أبريل سنة ٢٠٠٣ إلى تموز/يوليو سنة ٢٠٠٣، ظلت الفجوة بين هذين الاتجاهين محدودة. وتبادل الاتجاهان مواقعهما حتى يوليو سنة ٢٠٠٤، حيث استقر الاتجاه المؤيد لعدم انتصار أي من طرفي الصراع في هذه الحرب (انظر الشكل الرقم (٤ ـ ٤)).

الشكل الرقم (٤ ـ ٤)

تطور عدد القتلى والجرحى الأمريكيين في أفغانستان



(*) يشمل عدد القتلى جميع القتلى داخل أفغانستان وخارجها في العمليات العسكرية ذات الصلة بالحرب في أفغانستان حتى ٢١ آب/أغسطس ٢٠١٢. بينما يشمل عدد الجرحى لسنة ٢٠١٢ الأرقام المتاحة حتى ١٠ أيار/مايو ٢٠١٢.

المصدر: تمّ تجميع الجدول بالاعتماد على: Susan G. Chesser, «Afghanistan Casualties: Military Forces and Civilians,» CRS Report for Congress, Congressional Research Services (10 May 2012), p. 1, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41084.pdf>, (accessed on: 8 June 2012), and Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon, «Afghanistan Index,» U.S.A. Brookings (22 August 2012), <http://www.brookings.edu/afghanistanindex>, (accessed on: 22 September 2012).

ويعكس تنامي الاتجاه المؤيد لسحب القوات الأمريكية من أفغانستان، ووجود حالة اللايَقين بشأن نتيجة الحرب الأمريكية ضد الإرهاب، تراجعاً في مستوى الدعم الداخلي لمشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان. ويرجع تنامي تلك الاتجاهات السلبية إلى تضافر عدة عوامل؛ يتعلق **أولها** بتزايد حجم التكلفة البشرية للحرب، متمثلة بتزايد عدد القتلى بين جنود دول الائتلاف الدولي، وبخاصة الولايات المتحدة وبريطانيا. فبينما كان من المقبول دفع هذه التكلفة في المراحل الأولى من الحرب، وتحديداً أثناء العمليات العسكرية ضد طالبان والقاعدة، في ضوء وضوح الارتباط بين الحرب وهجمات أيلول/سبتمبر، إلا أنه لم يكن يسيراً قبول الرأي العام بالاستمرار في دفع هذه التكلفة بالمعدلات ذاتها، أو أكبر، مع تحول الوجود العسكري في أفغانستان إلى أهداف أخرى من قبيل إعادة بناء الدولة. وكما

يتضح من بيانات الشكل الرقم (٤ ـ ٤)، فإن عدد القتلى الأمريكيين بدأ في التزايد بشكل ملحوظ بدءاً من عام ٢٠٠٩، حيث وصل إلى ٣١٢ قتيلاً بنسبة تغير تزيد على +١٠٠ بالمئة مقارنة بسنة ٢٠٠٨، وبنسبة تغير تقترب من +٥٠٠ بالمئة مقارنة بسنة ٢٠٠٤، كما ارتفع في سنة ٢٠١٠ إلى ٤٩٩ قتيلاً. ورغم انخفاض عدد القتلى في سنة ٢٠١١ إلى ٤١٨ إلا أنه يظل معدلاً مرتفعاً مقارنةً بالسنوات السبع الأولى من الحرب. وتصدق الملاحظة ذاتها على تطور عدد الجرحى.

ويلاحظ في هذا الإطار أن الولايات المتحدة تحملت التكلفة البشرية الأكبر في هذا المجال، ففي مقابل مقتل ٢٠٥٨ أمريكياً من إجمالي ٣١١٣ عسكرياً من الدول المشاركة في الاحتلال قتلوا في أفغانستان خلال الفترة من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ إلى آب/أغسطس ٢٠١٢، بنسبة ٦٦,١ بالمئة، كان نصيب بريطانيا (الحليف الأول للولايات المتحدة في الحرب والاحتلال) ٤٢٥ قتيلاً، بنسبة ١٣,٧ بالمئة، ثم جاءت كندا في الترتيب الثالث بنسبة ٥,١ بالمئة (١٥٨ قتيلاً)، ثم فرنسا بنسبة ٢,٧ بالمئة (٨٦ قتيلاً)، ثم إيطاليا بنسبة ١,٥ بالمئة (٤٧ قتيلاً). ويوضح الشكل الرقم (٤ ـ ٥)، توزيع القتلى العسكريين للدول المشاركة في الائتلاف الدولي في أفغانستان خلال الفترة المشار إليها.

العامل الثاني يتعلق، كما سبق الإشارة، بالتحول في أهداف الحرب، من القضاء على طالبان والقاعدة في المراحل الأولى من الحرب إلى إعادة بناء الدولة في أفغانستان، في مرحلة تالية، فبينما يتسم الهدف الأول بالوضوح والارتباط المباشر بهجمات أيلول/سبتمبر، يتسم الثاني بعدم الوضوح لقطاعات كبيرة من المواطنين. ويذهب بعض المنظّرين إلى أن الرأي العام على استعداد لدعم العمليات العسكرية في الخارج التي يكون الهدف منها مواجهة السلوكيات العدائية لأطراف خارجية، بينما يتراجع هذا الدعم عندما تتحول وظيفة تلك العمليات إلى بناء الدولة[٥٦].

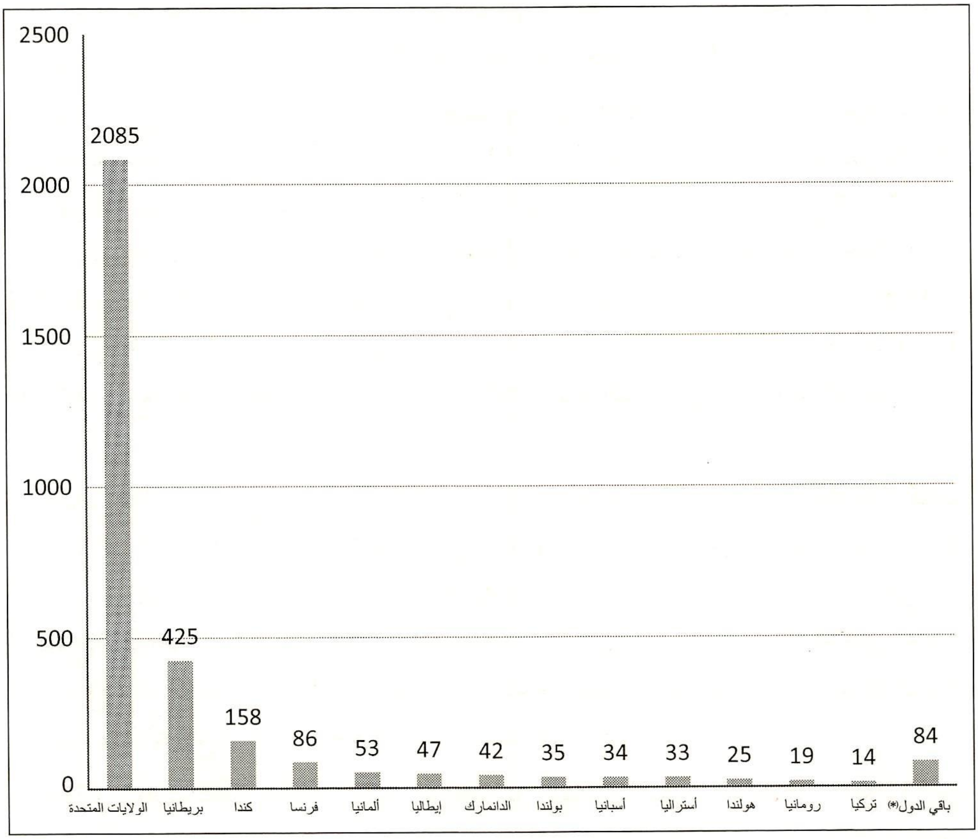
العامل الثالث يتعلق بتراجع مستوى التوافق بين النخب ـ السياسية والثقافية ـ حول الحرب ومشروع إعادة بناء الدولة. ففي الوقت الذي استندت فيه الحرب ضد أفغانستان خلال السنوات القليلة الأولى إلى درجة كبيرة من التوافق ـ يقترب من شبه الإجماع ـ داخل الولايات المتحدة، بين الحزبين الجمهوري والديمقراطي، وبين البيت الأبيض والكونغرس، وداخل النخبة الإعلامية، إلا أن هذا التوافق سرعان ما بدأ في التراجع لأسباب عدة؛ فحتى ربيع سنة ٢٠٠٩ اقتصرت المعارضة داخل الكونغرس على جناحين رئيسين، هما الجناح اليساري (مثل دينيس كوسينيتش (Dennis Kucinich) والانعزاليين (مثل رون بول (Ron Paul)). لكن بدءاً من ربيع ٢٠٠٩ بدأت الأصوات المعارضة للحرب في التصاعد، وبخاصة بين الديمقراطيين[٥٧].

---

(٥٦) Bruce Jentleson, «The Pretty Prudent Public: Post-Vietnam American Opinion on the Use of Force,» *International Studies Quarterly*, vol. 36, no. 1 (March 1992), p. 54.

(٥٧) Charles A. Miller, «Endgame for the Western in Afghanistan?: Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australian France and Germany,» The Letort Paper, The Strategic Studies Institute (U.S. Army War College) (June 2010), pp. 15-18, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=994>, (accessed on 6 June 2012).

الشكل الرقم (٤ ـ ٥)
الضحايا العسكريون لدول الائتلاف الدولي في أفغانستان خلال الفترة (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ ـ آب/أغسطس ٢٠١٢)



(*) تشمل: نيوزيلندا (١١ قتيلاً)، صربيا (١١ قتيلاً)، النرويج (١٠ قتلى)، أستونيا (٩ قتلى)، المجر (٧ قتلى)، السويد (٥ قتلى)، التشيك (٥ قتلى)، لاتفيا (٣ قتلى)، البرتغال (قتيلان)، فنلندا (قتيلان)، الأردن (قتيلان)، ألبانيا (قتيل واحد)، ليتوانيا (قتيل واحد)، بلجيكا (قتيل واحد)، بالإضافة إلى ١٣ قتيلاً من باقي دول الناتو، وقتيل واحد لكوريا الجنوبية.

المصدر: Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon, «Afghanistan Index,» U.S.A. Brookings (22 August 2012), <http://www.brookings.edu/afghanistanindex>, (accessed on 22 September 2012).

وقد اتَّخذ الخلاف داخل النخبة السياسية حول المشروع الأمريكي في أفغانستان أبعاداً جديدة مع وصول إدارة أوباما الديمقراطية إلى السلطة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٩، حيث بدأت الهوة في الاتساع نسبياً بين البيت الأبيض والعسكريين، على نحو ما عكسه الخلاف الشهير بين الجنرال ستانلي ماكريستال من ناحية، والبيت الأبيض والسفير الأمريكي في أفغانستان، من ناحية أخرى[٥٨].

(٥٨) المصدر نفسه.

وأخيراً، يعزو البعض تراجع مستوى دعم الرأي العام للحرب ومشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان إلى انتشار «إدراك» عام بحتمية خسارة الحرب، وهو إدراك غذته مصادر عدة، تعلق بعضها بالخبرات التاريخية للاحتلال الأجنبي في أفغانستان، وتعلق بعضها الآخر بالمسار الفعلي للحرب ومشروع إعادة بناء الدولة على الأرض، وتعلق بعضها بانتشار التقييمات السلبية الصادرة عن العسكريين والسياسيين المشاركين في الحرب وإعادة بناء الدولة[٥٩].

٨ ـ غزو العراق وتأثيره السلبي في مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان

كان لقرار غزو العراق في آذار/مارس سنة ٢٠٠٣ (أي بعد نحو ثمانية عشر شهراً من الحرب على أفغانستان)، تأثيره السلبي في مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان. فقد أدى غزو العراق إلى سحب نسبة مهمة من إجمالي تكاليف الحرب الأمريكية على الإرهاب، (أفغانستان والعراق بالأساس) لمصلحة العراق. ورغم تزايد حجم الإنفاق الأمريكي على الحربين خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١١)، إلا أن النسبة الأكبر من هذه الزيادة تم توجيهها إلى الحرب ضد العراق حتى عام ٢٠٠٨. ويفسر ذلك إلى حد كبير تعثر مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان خلال هذه الفترة، بل وتراجع هذا المشروع على المستويين العسكري والأمني والاقتصادي، ونجاح حركة طالبان في إعادة بناء قدراتها مرة أخرى.

فكما يتضح من بيانات الجدول الرقم (٤ ـ ٤)، بلغ حجم الإنفاق الأمريكي على الحرب في أفغانستان ٢٠,٨ بليون دولار خلال العام المالي ٢٠٠١/٢٠٠٢، لكنه بدأ في الانخفاض بمجرد بدء الحرب في العراق في سنة ٢٠٠٣، حيث تراجع تمويل تلك الحرب إلى ١٤,٧ بليون دولار في سنة ٢٠٠٣، بنسبة ٢١,٧ بالمئة من إجمالي تكلفة الإنفاق العسكري على الحربين، مقابل ٥٣ بليون دولار للعراق، بنسبة ٧٨,٣ بالمئة، ثم إلى ١٤,٥ بليون دولار في سنة ٢٠٠٤ بنسبة ١٦ بالمئة من إجمالي تكلفة الحربين في ذلك العام، مقابل ٧٥,٩ بليون دولار للعراق، بنسبة ٨٤ بالمئة. ورغم الارتفاع النسبي في حجم الإنفاق على الحرب في أفغانستان إلى ٢٠ بليون دولار في سنة ٢٠٠٥، ليصل إلى ٤٣,٥ بليون دولار سنة ٢٠٠٨، بنسبة ٢٣,٤ بالمئة من إجمالي الإنفاق على الحربين، وصلت قيمة الإنفاق على الحرب في العراق إلى ١٤٢,١ بليون دولار في السنة ذاتها بنسبة ٧٦,٦ بالمئة من إجمالي الإنفاق على الحربين[٦٠].

(٥٩) من أبرز التقارير الصادرة عن عسكريين والتي أشارت إلى احتمال خسارة تلك الحرب وانهيار مشروع إعادة بناء الدولة ذلك الذي صدر عن الجنرال ستانلي ماكريستال، قائد القوات العسكرية الأمريكية في أفغانستان، في ٣٠ آب/ أغسطس ٢٠٠٩، وهو تقرير كبير (٦٦ صفحة) رفعه إلى وزير الدفاع الأمريكي آنذاك روبرت غيتس، تناول فيه مشكلات الإستراتيجية الأمريكية في أفغانستان. انظر: Stanley McChrystal, «Commander's Initial Assessment,» *Washington Post*, 30/8/2009, <http://media.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/Assessment_Redacted_092109.pdf?sid=ST2009092003140>, (Accessed on 15 June 2012).

(٦٠) Amy Belasco, «The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11,» Congressional Research Service, CRS Report for Congress, RL 33110 (29 March 2011), p. 4.

الجدول الرقم (٤ ـ ٤)

توزيع حجم الإنفاق العسكري الأمريكي على الحرب في أفغانستان والعراق خلال الفترة (العام المالي ٢٠٠١/٢٠٠٢ ـ ٢٠١١)

(بالبليون دولار)

السنة	٢٠٠١/٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢ (مخطط)	إجمالي الفترة ٢٠٠١ ـ ٢٠١١
أفغانستان (١)	٢٠,٨	١٤,٧	١٤,٥	٢٠	١٩	٣٩,٢	٤٣,٥	٥٩,٥	٩٣,٨	١١٨,٦	١١٣,٧	٤٤٣,٠
العراق (٢)	٠	٥٣	٧٥,٩	٨٥,٥	١٠١,٦	١٣١,٢	١٤٢,١	٩٥,٥	٧١,٣	٤٩,٣	١٧,٧	٨٠٥,٥
إجمالي ١+٢	٢٠,٨	٦٧,٧	٩٠,٤	١٠٥,٥	١٢٠,٦	١٧٠,٤	١٨٥,٦	١٥٥	١٦٥,١	١٦٧,٩	١٣١,٤	١٢٤٨,٥
عمليات أخرى(*)	١٣	٨	٣,٧	٢,١	٠,٨	٠,٥	٠,١	٠,١	٠,١	٠,١	٠,١	٢٨,٦
غير مخصص	٠	٥,٥	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٥,٥
الإجمالي	٣٣,٨	٨١,٢	٩٤,١	١٠٧,٦	١٢١,٤	١٧٠,٩	١٨٥,٧	١٥٥,١	١٦٥,٣	١٦٨,١	١٣١,٧	١٢٨٣,٣

(*) تشمل العمليات ذات الصلة بالحرب على الإرهاب التي تجري خارج أفغانستان والعراق، وعرفت باسم *Enhanced Security*.

المصدر: Belasco, «The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11,» p. 4.

وقد ظل هذا الوضع قائماً حتى نهاية عام ٢٠٠٩، حيث بدأت الولايات المتحدة في إعطاء اهتمام أكبر بالحرب في أفغانستان، وهو تحول ارتبط بوصول إدارة أوباما التي انتصرت لوجهة النظر القائلة إن أفغانستان تمثل التحدي الحقيقي في إطار الحرب على الإرهاب، وهو ما دفع بإدارة أوباما إلى إعادة ترتيب أولوياتها، وتسريع عمليات إعادة الانتشار في العراق، بشكل يضمن التركيز على أفغانستان. ولذلك نلاحظ أنه في عام ٢٠١٠، ولأول مرة منذ بدء الحرب في العراق، زاد حجم الإنفاق على الحرب في أفغانستان عن مثيله في العراق، حيث بلغ حجم الإنفاق على الحرب في أفغانستان ٩٣,٨ بليون دولار، بنسبة ٥٦,٨ بالمئة من إجمالي الإنفاق على الحربين في ذلك العام، مقابل ٧١,٣ بليون دولار للعراق بنسبة ٤٣,٢ بالمئة. وبشكل عام، بلغ إجمالي الإنفاق الأمريكي على الحرب في أفغانستان خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢ ـ ٢٠١١) ٤٤٣ بليون دولار بنسبة ٣٥ بالمئة من إجمالي الإنفاق الأمريكي على عمليات الحرب ضد الإرهاب، مقابل ٤٤٣ بليون دولار للعراق بنسبة ٦٣ بالمئة.

٩ ـ الممارسات السلبية للاحتلال

إضافة إلى كل العوامل السابقة ذات الصلة بسياسات الاحتلال، فقد عمّق التأثيرات السلبية لهذه العوامل العديد من الممارسات السلبية التي وقع فيها جنود الاحتلال في أفغانستان والتي عمقت الفجوة بين الاحتلال والشعب الأفغاني، كما عمّقت الإدراكات السلبية للاحتلال والأهداف النهائية التي يسعى إلى تحقيقها في أفغانستان، وبخاصة في ضوء المسافة الثقافية الكبيرة بين الأفغان كمجتمع مسلم، وقوى الاحتلال كجزء من العالم الغربي.

كان من أبرز تلك الممارسات، على سبيل المثال، قيام أربعة من جنود مشاة البحرية الأمريكية بالتبول على جثث ثلاثة من عناصر حركة طالبان بعد قتلهم، وقيام أحد الجنود بتصوير هذه الحادثة بالفيديو، والذي تم الكشف عنه وتداوله على نطاق واسع على شبكة المعلومات الدولية ومواقع التواصل الاجتماعي في ١٢ كانون الثاني/يناير ٢٠١٢[٦١].

وبعد أقل من شهر ونصف، قام جنود أمريكيين آخرون في قاعدة باغرام بأفغانستان بحرق مصاحف في ٢١ شباط/فبراير ٢٠١٢. ورغم اعتذار المسؤولين الأمريكيين وتنديدهم بهذه الممارسات، إلا أن هذا لم يكن كافياً، بسبب تكرار مثل هذه الممارسات السلبية من ناحية، وضعف الإجراءات العقابية ضد مرتكبي هذه الممارسات، من ناحية أخرى. فقد أشار تقرير للبنتاغون صدر في آب/أغسطس ٢٠١٢، وبعد ستة أشهر من التحقيقات، إلى أنه قد تم توقيع ما وصفه بـ «العقوبات الإدارية» ضد الجنود المتورطين في حادثة التبول على جثث عناصر طالبان.

(٦١) للاطلاع على الفيديو، انظر: <http://www.youtube.com/watch?v=dE0RekqTL1Q>، أو <http://www.youtube.com/watch?v=lwiZsnsrKMY>, (accessed on: 20 May 2012).

والأمر ذاته في عمليات حرق نسخ من المصحف الشرف. ولم يحدد التقرير طبيعة هذه العقوبات الإدارية[٦٢].

ولم يقتصر الأمر على ممارسات الجنود الأمريكيين، فقد استغلت العديد من الكنائس والمنظمات التبشيرية الأوضاع الأمنية والاقتصادية السائدة في أفغانستان لممارسة التبشير. وعلى سبيل المثال، قامت حركة طالبان في ١٩ تموز/يوليو سنة ٢٠٠٧ باعتقال ٢٣ كورياً جنوبياً تابعين لكنيسة صايمول (Saemmul)، بمدينة غازني (Ghazni) أثناء انتقالهم من ولاية قندهار إلى العاصمة كابول. وقامت الحركة في يومي ٢٥ و٣٠ تمّوز/يوليو بقتل اثنين من أعضاء المجموعة، ما اضطر الحكومة الكورية إلى الدخول في مفاوضات مع الحركة بوساطة إندونيسيا وعدد من القيادات القبلية المحلية بدءاً من ١٠ آب/أغسطس، انتهت بنجاح طالبان في انتزاع التزام من الحكومة الكورية في ٢٨ آب/أغسطس بسحب جميع جنودها (٢٠٠ جندي) من أفغانستان بنهاية سنة ٢٠٠٧، والالتزام بوقف جميع أنشطة التبشير في أفغانستان، وانتهت الأزمة بإطلاق سراح إثنين من أعضاء المجموعة في ١٣ آب/أغسطس، وإطلاق سراح التسعة عشرة الآخرين على دفعتين (١٢ في ٢٩ آب/أغسطس، و٧ في اليوم التالي مباشرة)[٦٣].

وقد أدت هذه الممارسات إلى تعميق الإدراكات السلبية بين الأفغان حول مشروع إعادة بناء الدولة، وتعميق الإدراك أن الحرب الدولية في أفغانستان هي حرب «ضد الإسلام» بالأساس وليست ضد طالبان أو القاعدة، والنظر إلى تلك الحرب، وإلى مشروع إعادة بناء الدولة كامتداد لخبرات الاحتلال الدولي السابقة لأفغانستان. لكن المهم أيضاً هو دلالة تلك الممارسات. فوقوع هذه الممارسات يشير إلى عدم فهم، أو تقدير، دول وجنود الاحتلال ثقافة وتقاليد المجتمعات الإسلامية، وعدم خضوع جنود الاحتلال لبرامج توعية كافية حول طبيعة تلك المجتمعات وتقاليدها.

وقد كشف تقرير البنتاغون الصادر في ٢٧ آب/أغسطس ٢٠١٢ حول نتائج التحقيق في ممارسات الجنود الأمريكيين بوضوح عن هذا القصور؛ فقد أشار التقرير إلى خضوع هؤلاء الجنود لفيلم توعوي مدته ساعة قبل إرسالهم إلى أفغانستان، وهو بالتأكيد غير كافٍ لفهم هؤلاء الجنود طبيعة الثقافة والتقاليد الإسلامية، ما يعني خضوعهم بالأساس للإدراكات السلبية والصور النمطية السائدة لدى هؤلاء الجنود حول العالم الإسلامي.

---

(٦٢) «البنتاغون يعترف: جنود حاولوا حرق ٥٠٠ مصحف،» الشرق الأوسط، ٢٠١٢/٨/٢٩، و«Pentagon Hands Down Punishment over Burning Korans, Urinating on Corpses,» Fox News (27 August 2012), <http://www.foxnews.com/politics/2012/08/27/pentagon-hands-down-punishment-over-burning-korans-urinating-on- corpses/?test=latestnews#ixzz24m1icttk>, (accessed on: 21 June 2013).

(٦٣) محمد السيد سليم، «أنشطة المبشرين الكوريين في العالم الإسلامي... المسكوت عنه،» النهار، ٢٠١٠/١٠/٢٥، ص ٢٦، و Jennifer Veale, «Korean Missionaries Under Fire,» *Time*, 27/7/2007, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,1647646,00.html#ixzz2xjv2lfye>, (accessed on: 20 June 2013).

ثانياً: البيئة المحلية

كان لسياسات الاحتلال دور بارز في فشل مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان على نحو ما تم تناوله. لكن يجب الإشارة هنا إلى أنه في الوقت الذي تتحمل فيه دول الاحتلال المسؤولية الكاملة عن بعض هذه السياسات، مثل عدم التخطيط الجيد لمرحلة الاحتلال وإعادة بناء الدولة، فإن جزءاً من مسؤولية فشل هذه السياسات يرجع أيضاً إلى البيئتين المحلية والإقليمية. فمع تأخر اهتمام الاحتلال ببناء الجيش الوطني، إلا أن الواقع العرقي والتاريخ الصراعي بين العرقيات الأساسية في أفغانستان، كان له تأثيره في عملية بناء الجيش والمؤسسات الأمنية. كذلك، كان للخبرة السياسية والدستورية، وللواقع الاجتماعي الثقافي الأفغاني، تأثيرهما المهم في قدرة المجتمع الأفغاني على قبول الأفكار الديمقراطية.

١ ـ التركيب العرقي والطائفي للمجتمع الأفغاني وتأثيره في عملية إعادة بناء الدولة

كان الواقع العرقي والطائفي هو العامل الأكثر وضوحاً في تأثير البيئة الداخلية في عملية إعادة بناء الدولة في أفغانستان. فقد أدى هذا الواقع إلى تعقيد مسألة بناء التوافق بين النخب السياسية حول مشروع إعادة بناء الدولة، كما كان له تأثيره السلبي في فرصة بناء جيش وطني.

أ ـ التعددية العرقية والدينية في أفغانستان

لا توجد أرقام دقيقة حول التوزع العرقي في أفغانستان بسبب عدم إجراء إحصاءات رسمية حول هذا التوزع[٦٤]، ما يشير إلى وجود تباين كبير في تقدير إجمالي حجم السكان، والتوزيع النسبي للعرقيات الأساسية داخل المجتمع الأفغاني. ووفق أحد التقديرات، بلغ حجم سكان أفغانستان في تموز/يوليو ٢٠١٢ نحو ٣٠,٤ مليون نسمة[٦٥]. وفي ما يتعلق بالتركيب العرقي، تضم أفغانستان نحو ٥٥ جماعة عرقية متفاوتة، أبرزها البشتون، والطاجيك، والأوزبك، والهزارة، والأيماك، والتركمان، والبلوش. ورغم وجود اتفاق عام بين مختلف المصادر على أولوية العرقيات الأربع الأساسية: البشتون، والطاجيك، والأوزبك، والهزارة، إلا أن هناك تفاوتاً بين هذه المصادر حول نسبة كل مجموعة عرقية. وتذهب تقديرات وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية إلى أن البشتون يمثلون ٤٢ بالمئة من إجمالي حجم السكان، بينما يمثل الطاجيك ٢٧ بالمئة، مقابل ٩ بالمئة لكل من الهزارة، والأوزبك، بإجمالي ٨٧ بالمئة للعرقيات الأربع. ويأتي في الترتيب الخامس الأيماك

---

(٦٤) لا تقدّم هيئة الإحصاءات الرسمية الأفغانية بيانات رسمية حول التركيب العرقي أو الديني أو اللغوي للمجتمع الأفغاني. وتكتفي هذه الإحصاءات بتقديم بيانات حول عدد السكان وفقاً للولايات، والنوع، ومكان الإقامة (الريف، الحضر). انظر: «Afghanistan Statistics Yearbook, 2010-2011,» Central Statistics Organization, <http://cso.gov.af/en/page/4725>, (Accessed on 30 May 2012).

(٦٥) «CIA World Factbook: Afghanistan,» CIA, <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/goes/af.html>, (accessed on 31 March 2012).

بنسبة ٤ بالمئة، ثم التركمان بنسبة ٣ بالمئة، ثم البلوش بنسبة ٢ بالمئة. بينما تمثل باقي العرقيات الأخرى ٤ بالمئة كنسبة إجمالية.

ووفق مصدر آخر، تنخفض نسبة البشتون والطاجيك إلى ٣٨ بالمئة، و٢٥ بالمئة على الترتيب، مقابل ارتفاع نسبة الهزارة إلى ١٩ بالمئة ليحتلوا الترتيب الثالث، بينما تنخفض نسبة الأوزبك إلى ٦ بالمئة فقط[٦٦]، بإجمالي ٨٨ بالمئة للعرقيات الأربع، مقابل ١٢ بالمئة لباقي العرقيات. ويوضح الجدول الرقم (٤ ـ ٥) التوزيع العرقي داخل المجتمع الأفغاني.

الجدول الرقم (٤ ـ ٥)

التوزيع العرقي للمجتمع الأفغاني

العرق	الحجم بالمليون	النسبة من إجمالي عدد السكان (بالمئة)
البشتون	١٣,٧	٤٢
الطاجيك	٨,٨	٢٧
الهزارة	٢,٩	٩
الأوزبك	٢,٩	٩
الأيماك	١,٣	٤
التركمان	١	٣
البلوش	٠,٧	٢
آخرون	١,٣	٤
الإجمالي	٣٢,٦	١٠٠

المصدر: Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon, «Afghanistan Index,» Brookings Institute (16 May 2012), p. 19, <http://www.brookings.edu/afghanistanindex>, (accessed on: 30 June 2012).

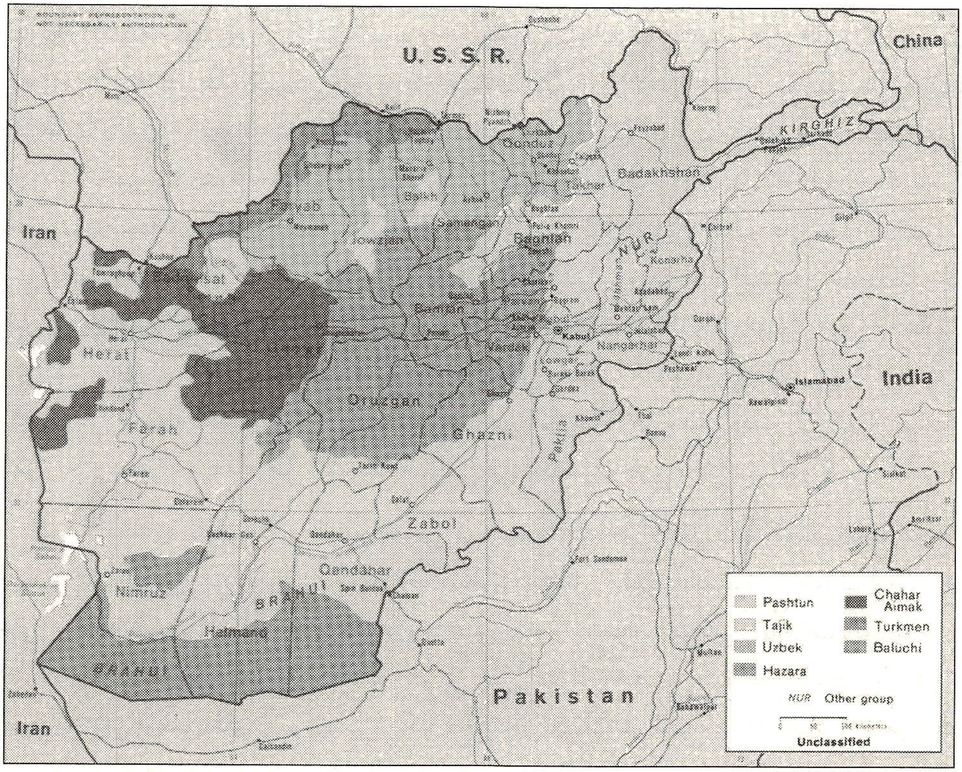
ويتركز البشتون في حزام على شكل قوس يمتد من الشرق إلى الجنوب إلى جنوب غرب أفغانستان، ويتوزعون على أكثر من ٣٠ قبيلة، ولكن يتوزع نحو نصف البشتون على قبيلتين أساسيتين هما قبيلة غلزائي (أو غلجائي Ghilzai)، وقبيلة دوراني (Durrani). ويتركز الغلزائيون في جنوب شرق أفغانستان في المنطقة الممتدة بين قندهار وكابول، بينما يتركز معظم الدورانيين في جنوب غرب أفغانستان في المنطقة الممتدة من ولاية فرح إلى قندهار. ويسيطر على البشتون شعور بالهوية الجماعية استناداً ـ ليس فقط ـ إلى اللغة المشتركة (البشتو Pashto)؛ ولكن إلى الأعراف والقوانين القبلية المشتركة والمعروفة ببشتون والي، ووحدة المذهب السني ـ الحنفي. أما الطاجيك، فيتحدثون اللغة الدارية، ويدينون بالمذهب السني (المذهب الحنفي)، ويتركزون في العاصمة كابول بالأساس، وشمال شرق أفغانستان وولاية هيرات. وقد أدى تحدثهم باللغة الدارية، المستخدمة في الإدارات الحكومية، وقربهم من العاصمة كابول إلى تمتعهم بوضع «الشريك» الواقعي للنظم البشتونية الحاكمة، ونفوذ داخل الأجهزة الحكومية مقارنةً بباقي الأقليات الأخرى غير البشتونية. أما الهزارة، والذين يتحدثون الدارية أيضاً، والأوزبك الذين يتحدثون اللغة الأوزبكية، فظلوا أكثر تهميشاً على

(٦٦) Carol J. Riphenburg, «Ethnicity and Civil Society in Contemporary Afghanistan,» *Middle East Journal*, vol. 59, no. 1 (Winter 2005), p. 37.

المستويين السياسي والاقتصادي، مقارنةً بالبشتون والطاجيك، ويتركزون في وسط أفغانستان. وتوضح الخريطة الرقم (٤ ـ ١) التوزيع الجغرافي للمجموعات العرقية في أفغانستان.

الخريطة الرقم (٤ ـ ١)

التوزيع الجغرافي للعرقيات في أفغانستان



المصدر: Library of Congress, <http://www.loc.gov/resource/g7631e.ct001105/>.

لكن يتسم المجتمع الأفغاني بدرجة أكبر من التجانس الديني؛ حيث يدين نحو ٩٩ بالمئة من السكان بالدين الإسلامي، ويتبع نحو ٨٠ بالمئة من المسلمين المذهب السني. ولكن تظل الملاحظة المهمة هنا هي انطباق التقسيم العرقي مع الديني في حالة الهزارة، الذين يدينون بالمذهب الشيعي.

ب ـ التعددية العرقية والدينية وإعادة بناء الدولة في أفغانستان

يمكن التمييز بين مستويين لتأثير التعددية العرقية والدينية في أفغانستان في مشروع إعادة بناء الدولة. **المستوى الأول** يتعلق بالمشكلات الهيكلية التي ورثها مشروع إعادة بناء الدولة في ظل الاحتلال، والتي نتجت بالأساس من هذا الواقع العرقي. ونشير هنا إلى مشكلتين مهمتين. الأولى هي تأثير هذا الواقع العرقي في بناء هوية وطنية، وفي بناء سلطة مركزية شرعية. لقد كانت هناك

محاولات عدة من جانب بعض الحكومات الأفغانية في مراحل تاريخية محددة لبناء هوية قومية، لكن هذه المحاولات انتهت بالفشل لأسباب عدة، كان أهمها اصطدامها بالهياكل القبلية والعرقية، فضلاً عن عدم قدرة هذه المشروعات على التوفيق بين أفكارها التحديثية (وبخاصة في ما يتعلق بحقوق المرأة، والفصل بين الدين والدولة، وإصلاح التعليم، وإعادة تعريف مصادر الشرعية)، من ناحية، والقيم والأعراف القبلية من ناحية أخرى(٦٧). الأمر ذاته في ما يتعلق بتأثير هذا الواقع في شرعية الدولة والسلطة المركزية، من خلال استمرار أولوية الهياكل العرقية والقبلية على «الدولة»؛ وظلت الأخيرة بالنسبة إلى هذه الهياكل مجرد أداة لضمان الهيمنة، أو لإدارة الصراع مع باقي العرقيات. كما ظلت «الدولة»، في إدراك هذه العرقيات، سلطة أو فاعلاً «غير مرحب به»، يسعى للسيطرة على مجالات تخص المجتمع خضعت تقليدياً للأعراف والقوانين القبلية. وكان لارتباط التاريخ السياسي لأفغانستان بسيطرة البشتون على السلطة، تأثيره في استمرار قوة الهياكل القبلية على حساب الدولة، ليس فقط كجزء من حرص البشتون على السيطرة على الدولة، ولكن لأن البشتون يتسمون بدرجة أكبر من غيرهم بالتشديد على أولوية الهياكل والأعراف القبلية، على الدولة والقانون. وهو ما عكسه تمسكهم بالأعراف القبلية البشتونية (بشتون والي) على حساب القانون. وكان تأثير الواقع العرقي والقبلي في السلطة الشرعية أكثر وضوحاً في مراحل الحرب الأهلية التي أدت إلى انهيار السلطة المركزية. وبمعنى آخر، فقد ظل المجتمع المحلي في أفغانستان أقوى بكثير من الدولة.

المشكلة الثانية تتعلق بتأثير الواقع العرقي في الصراع الداخلي؛ فقد ظلت الانقسامات العرقية مصدراً رئيساً للصراع في أفغانستان، وتاريخياً سيطرت القبائل البشتونية الكبيرة في جنوب أفغانستان على السلطة المركزية، كما حافظت بدورها على بقاء واستمرار الهياكل والأعراف القبلية على حساب مفهوم الدولة الحديثة. واستمر الصراع على الدولة محصوراً فترة طويلة داخل البشتون، وتحديداً بين قبيلتي غلزائي ودوراني. لكن مع تنامي القدرات السياسية والعسكرية للعرقيات الأخرى، وبخاصة مع بدء الاحتلال السوفياتي، تحول الصراع على السلطة والدولة إلى صراع عرقي؛ فقد استطاع الطاجيك، بقيادة حزب الجماعة الإسلامية (بقيادة برهان الدين رباني) السيطرة على السلطة خلال الفترة (١٩٩٢ ـ ١٩٩٦). ولم تنجح النخب العرقية في بناء نظام واضح لتوزيع الموارد السياسية فيما بينها، كما لم تعرف أفغانستان شكل الدولة الفدرالية، بمعناها السياسي أو الجغرافي. فالبشتون سيطر عليهم دائماً الرغبة في السيطرة على الدولة، وسيطر على الطاجيك الرغبة في اقتسام السلطة المركزية، بينما سيطر على الأوزبك، والهزارة، محاولة انتزاع الاعتراف بهوياتهم الفرعية، وانتزاع نوع من الاستقلالية الذاتية في إدارة شؤونهم على مستوى الحكومات المحلية.

---

(٦٧) Jeffrey Rhinefield, «Implications of Societal Fragmentation for State Formation: Can Democracy Succeed in Afghanistan?,» (PhD Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in National Security Affairs, Naval Postgraduate School, Washington DC, March 2006), pp. 26-27, <http://www.nps.edu/programs/ccs/Docs/Pubs/Rhinefeld_thesis.pdf>, (Accessed on 25 April 2012).

المستوى الثاني، وهو امتداد للأول، يتعلق بانعكاس الواقع العرقي القائم في أفغانستان على العديد من سياسات إعادة بناء الدولة، والتفاعلات السياسية في مرحلة ما بعد الحرب، والتي انعكست بدورها على عملية إعادة بناء الدولة. ونشير في ما يلي إلى بعض نماذج هذه الانعكاسات.

أ ـ كان للعامل العرقي تأثيره الواضح في طريقة تشكيل الحكومة المؤقتة ثم الحكومة الانتقالية، واللتين تم تشكيلهما بالتتابع بعد مؤتمر بون. فقد أدى الثقل النسبي لعناصر تحالف الشمال من الطاجيك والأوزبك في مؤتمر بون إلى تهميش نسبي للأغلبية البشتونية في المؤسسات السياسية الجديدة. فعلى المستوى العددي، استحوذ الطاجيك على أغلبية وزارات السلطة المؤقتة التي تشكلت بقيادة حامد قرضاي عقب مؤتمر بون مباشرة (١٠ وزارات)، كما استحوذ الأوزبك على ثلاث وزارات، بإجمالي (١٣) وزارة للطاجيك والأوزبك، بينما أُسند إلى البشتون ثماني وزارات فقط، كما أُسند إلى أقلية الشيعة الهزارة (٤) وزارات (أي نصف عدد وزارات البشتون). وعلى مستوى توزيع الوزارات، سيطر تحالف الشمال على الوزارات الأهم في الحكومة، وجاء تشكيل الحكومة انعكاساً لموازين القوى الفعلية القائمة آنذاك أكثر منه انعكاساً للتوزيع النسبي للعرقيات؛ فقد أُسندت الوزرات الثلاث الأهم (الدفاع، والداخلية، والخارجية) للشخصيات الأقوى والأبرز داخل الطاجيك. بعض هؤلاء كان يمتلك ميليشيات خاصة سيطرت على العاصمة كابول عقب هزيمة طالبان مباشرة؛ حيث أُسندت وزارة الداخلية إلى يونس قانوني الذي قاد وفد تحالف الشمال في مؤتمر بون، وأُسندت وزارة الدفاع إلى الجنرال محمد فهيم، رئيس أركان تحالف الشمال، وأُسندت وزارة الخارجية إلى د. عبد الله عبد الله، القيادي البارز بتحالف الشمال ووزير خارجيته. كما أُسندت وزارات الصناعة والمعادن، والعدل، والمياه والطاقة إلى الأوزبك، ووزارات التخطيط، والتجارة، والزراعة، والنقل للهزارة، بينما أُسندت وزارات المالية، والصناعات الصغيرة، والصحة، وإعادة البناء، والشؤون الحضرية، والأعمال العامة، والري، والشهداء والمشردين للبشتون. وهكذا، فباستثناء وزارة المالية اتسمت وزارات البشتون بالأهمية المحدودة، وكانت أقرب إلى المهام الإدارية غير السياسية أو الأمنية. كما قلل من أهمية سيطرة البشتون على وزارة المالية ضعف الموارد المالية للحكومة المركزية، من ناحية، والاستقلال المالي للعديد من الحكام المحليين عن المركز، ما أدى في النهاية إلى ضعف نفوذ وزارة المالية في مواجهة هؤلاء.

ولم يستطع قرضاي مع تشكيل الحكومة الانتقالية الجديدة بعد تأسيس اللويا جيرغا الطارئة، إدخال تعديلات جوهرية على المعادلة السياسية الناتجة من مرحلة ما بعد طالبان والتي كرستها محادثات بون، سواء في ما يتعلق بسيطرة تحالف الشمال، أو بأولوية المحددات السياسية والعسكرية والعمل على ضبط التوازنات مع أمراء الحرب. وفي المقابل، تراجعت عوامل الكفاءة والاعتبارات المهنية في تشكيل واختيار أعضاء الحكومة الانتقالية، وبخاصة في ضوء عدم استعداد عناصر تحالف الشمال لتحجيم دورهم السياسي أو التقليل من الامتيازات التي حصلوا عليها

في الحكومة المؤقتة[٦٨]. وأصبح المعيار الحاكم لقرضاي، في ضوء خبرة الحكومة المؤقتة، هو كيفية إرضاء أمراء الحرب وتحالف الشمال. واقتصر التغيير الرئيس الذي أدخله قرضاي على تركيبة الحكومة الانتقالية الجديدة على إزاحة يونس قانوني، الطاجيكي، من وزارة الداخلية وإسنادها إلى الباشتوني تاج محمد ورداك. وقد ترتب على إعلان قرضاي أثناء تشكيل الحكومة نيته استبدال ورداك بقانوني تمرد الجنود ورجال الشرطة البنجيشيريين وإغلاقهم الطرق، ما اضطر قرضاي إلى تعيين يونس قانوني مستشاراً له للشؤون الأمنية إضافةً إلى توليه منصب وزير التعليم.

وقد نتج من تجربة الحكومة المؤقتة، وتشكيل اللويا جيرغا، ثم الحكومة الانتقالية، زيادة مشاعر الغبن لدى البشتون. فرغم إعلان قرضاي أن الملك محمد ظاهر شاه هو «الأب الروحي للأمة» إلا أنه ـ أو أياً من مساعديه ـ لم يحصل على منصب وزاري في الحكومة الجديدة. كما غذى تلك المشاعر لدى البشتون استمرار العمليات العسكرية الأمريكية ضد الأقاليم والقرى البشتونية. وهكذا، لم تنجح الحكومة الانتقالية الأفغانية الجديدة في القضاء على الصراع التقليدي بين البشتون وتحالف الشمال.

ورغم الأهمية النسبية التي حظى بها تحالف الشمال بعامّة، والطاجيك بخاصّة، إلا أن هذا لم يحل دون تحفظ بعض القيادات التاريخية المهمة داخل الطاجيك أنفسهم على اتفاق بون وتشكيل الإدارة الانتقالية الجديدة، مثل عبد الرشيد دوستم، وبرهان الدين رباني. فقد وصف رباني الاتفاق بأنه «خدعة مخزية» من جانب الأمم المتحدة. وجاءت معارضة رباني بسبب اتجاه محادثات بون إلى اتخاذ قرارات مصيرية حول مرحلة ما بعد الحرب والتي كان من المقرر ـ وفق اتفاق مبعوث الأمم المتحدة الأخضر الإبراهيمي مع رباني ـ اعتبار تلك المحادثات ذات طابع تشاوري فقط على أن يتم تشكيل الإدارة الانتقالية والقرارات النهائية في مرحلة تالية في العاصمة الأفغانية كابل. وذهب رباني إلى حد الطعن في صلاحية وفد تحالف الشمال الذي شارك في محادثات بون في اتخاذ قرارات مصيرية تخص وضع تحالف الشمال في عملية التسوية[٦٩].

ولم يحل كل ذلك دون توتر العلاقة بين قرضاي وقيادات تحالف الشمال، وهو ما عبر عنه تدهور العلاقة بين قرضاي والجنرال محمد فهيم خلال عام ٢٠٠٢، والتي دفعت قرضاي إلى الاستغناء عن حرسه الخاص من وزارة الدفاع الأفغانية والاعتماد على عناصر من القوات الخاصة الأمريكية[٧٠].

---

(٦٨) من الناحية العددية ارتفع نصيب البشتون في الحكومة الانتقالية إلى ١٤ وزارة من إجمالي ٢٩ وزارة، مقابل ٧ للطاجيك، ٣ للأوزبك، ٤ للهزاره، ووزارة للتركمان، حيث نجح قرضاي في تحويل (٤) وزارات من الطاجيك إلى البشتون (الداخلية، والاتصالات، والحج والمساجد، والتنمية الحضرية)، وأخرى من إحدى العرقيات الأخرى (وزارة الحدود)، بالإضافة إلى استحداث منصب وزاري جديد (رئيس المحكمة العيا).

(٦٩) «رباني يعتبر اتفاق بون خدعة،» الجزيرة نت، ٢/٢/٢٠٠٢، <http://www.aljazeera.net/news/asia/2002/2/2-9-14.htm>, (accessed on 12 February 2006).

(٧٠) Thomas H. Johnson, «The Loya Jirga: Ethnic Rivalries and Future Afghan Stability,» *Strategic Insight* (Center for Contemporary Conflict) (6 August 2002).

لقد كان لكل هذه المشكلات تأثيرها السلبي في قدرة قرضاي على بناء شرعية نظام ما بعد الحرب. فقد كان من نتائج خبرة العملية السياسية بعد الحرب تكريس الهوية العرقية، وامتلاك الميليشيات العسكرية الخاصة، كأساسين مهمين لتوزيع الموارد السياسية، وهي العوامل ذاتها التي حكمت التطور السياسي في أفغانستان قبل الحرب. كما أدت هذه العوامل إلى إضعاف شرعية نظام ما بعد الحرب وبخاصّة داخل البشتون؛ فرغم انتماء قرضاي لواحدة من أكبر قبائل البشتون، إلا أن هذا لم يكن كافيا لبناء قاعدة للنظام الجديد داخل الأغلبية البشتونية، فقد نظر البشتون إلى قرضاي على أنه مجرد «أداة» في يد الطاجيك والاحتلال[٧١].

وتعمق هذا الإدراك، كما سبق القول، مع استمرار العمليات العسكرية ضد مناطق البشتون، ووقوع أعداد متزايدة من المدنيين داخل تلك المناطق، والتي لم تنجح انتقادات وتحفظات قرضاي في وقفها طوال سنوات الاحتلال. أضف إلى ذلك، بعض الإجراءات الأخرى التي قام بها قرضاي نفسه، مثل استحداث ولايتين جديدتين، هما ولاية «دياكوندي» Diakondi التي تم اقتطاعها من ولاية أوروزغان Oruzgan في ٢٨ آذار/مارس ٢٠٠٤، والثانية هي ولاية «البنجشير» Panjshir، التي تم اقتطاعها من ولاية «بارفان» Parvan في ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٤، ما أدى إلى مزيد من نفوذ الطاجيك والهزارة داخل المؤسسة التشريعية؛ فالأولى أضحت ذات أغلبية هزارية، وأضحت الثانية ذات أغلبية طاجيكية.

ب ـ كذلك، فقد عكس الواقع العرقي نفسه في اتجاهات التصويت داخل الجماعات العرقية الرئيسة في الانتخابات. وعلى سبيل المثال، كشفت اتجاهات التصويت في الانتخابات الرئاسية سنة ٢٠٠٤ عن وجود علاقة ارتباط واضحة بين العرق والتصويت في هذه الانتخابات. فقد كشفت تلك العلاقة عن عدم قدرة أي من المرشحين الأربعة الرئيسيين على الحصول على نسبة مهمة من الأصوات خارج جماعته العرقية، حيث مالت الجماعات العرقية إلى التصويت على أساس الانتماء العرقي للمرشح. وحصل قرضاي على أغلبية الأصوات على المستوى القومي ولكنه لم يحصل على الأغلبية داخل أي من الجماعات العرقية خارج البشتون. بينما حصل المرشحون الثلاثة الآخرون على الأغلبية داخل جماعته العرقية فقط، فحصل قانوني على معظم أصوات الطاجيك، وحصل دوستم على أغلبية الأصوات في ولايات الأوزبك في الشمال، بينما حصل الحاج محمد محقق على أغلبية أصوات الشيعة الهزارة في ولايات وسط أفغانستان (انظر الجدول الرقم (٤ ـ ٦)).

---

(٧١) لقد تساءل بدخشان زادران، أحد أمراء الحرب البشتون، والذي سيطر بعد الحرب مباشرة على ثلاث ولايات جنوبية (خوست، باكتيا، باكتيكا) «لماذا يذلون البشتون؟ نحن الأغلبية. لقد وضعوا حامد قرضاي على القمة كممثل للبشتون. لكنه في الواقع لم يعد بشتونيا. لقد باع نفسه. إنه خائن. البشتون لن يجلسوا منتظرين، سوف يكون لهم رد فعلهم، وسوف يطالبون بحقوقهم». نقلاً عن: Johnson, «Afghanistan's post-Taliban Transition: The State of State-Building after War,» p. 9.

الجدول الرقم (٤ ـ ٦)

العلاقة بين اتجاهات التصويت والانتماء العرقي للمرشح في الانتخابات الرئاسية الأفغانية في سنة ٢٠٠٤

المرشح	البشتون	الطاجيك	الهزارة	الأورزبك
حامد قرضاي (بشتوني)	٠,٨٨ (ب < ٠,٠٠٠١)	٠,٤٤- (ب < ٠,٠١)	٠,٤٥- (ب < ٠,٠١)	٠,٥٤- (ب < ٠,٠٠٠١)
يونس قانوني (طاجيكي)	٠,٥٤- (ب < ٠,٠٠١)	٠,٨٤ (ب < ٠,٠٠٠١)	٠,١٤- (ب < ٠,٤٢)	٠,٠١ (ب < ٠,٩٦)
الحاج محقق (هزارة)	٠,٣٤- (ب < ٠,٠٥)	٠,٢٠- (ب < ٠,٢٦)	٠,٩١ (ب < ٠,٠٠٠١)	٠,٠٦- (ب < ٠,٧٢)
رشيد دوستم (أوزبكي)	٠,٤٥- (ب < ٠,٠١)	٠,١٠- (ب < ٠,٥٨)	٠,١٤ (ب < ٠,٤١)	٠,٨٨ (ب < ٠,٠٠٠١)

ملحوظة: يشير الرقم الأول في كل خلية إلى معامل الارتباط بين الانتماء العرقي واتجاه التصويت. وكلما ارتفعت تلك القيمة واقتربت من واحد صحيح كلما دل ذلك على قوة الارتباط بين المتغيرين (لاحظ اقتراب هذه القيمة من الواحد الصحيح في حالات حامد قرضاي مع البشتون، ويونس قانوني مع الطاجيك، ومحقق مع الهزارة، ودوستم مع الأوزبك).

المصدر: Thomas H. Johnson, «Afghanistan's post-Taliban Transition: The State of State-Building after War,» *Central Asian Survey*, vol. 25, nos. 1-2 (March-June 2006), p. 13.

هذا الارتباط القوي بين الانتماء العرقي واتجاهات التصويت، وتطابق تلك الاتجاهات مع خطوط الانقسامات العرقية، وعدم قدرة أي من المرشحين الأربعة على تجاوز هذه الانقسامات، ينال ليس فقط من الصفة «القومية» لأي من القيادات السياسية، ولكنه يشير أيضاً إلى صعوبة بناء نظام رئاسي حقيقي في أفغانستان في ضوء عدم قدرة المجموعات العرقية الرئيسة على تجاوز خطوط الانقسام العرقي السائدة داخل المجتمع.

ج ـ كان التأثير الأخطر والأهم هو تأثير العامل العرقي في بناء الجيش. فقد أدى تولي الجنرال الطاجيكي محمد فهيم قيادة أول وزارة الدفاع بعد مؤتمر بون إلى انحياز عمليات التعيين والترقية وتوزيع المسؤوليات داخل الجيش لصالح الطاجيك، حيث تم الاعتماد على مجلس شورى النظار كمصدر رئيس للقيادات الجديدة؛ فمن بين ٣٨ جنرالاً تم اختيارهم في شباط/فبراير ٢٠٠٢ لتشكيل هيئة أركان الجيش، كان ٣٧ منهم من الطاجيك، وواحد فقط من الأوزبك، بينما غابت جميع العرقيات الأخرى بما في ذلك البشتون. الأمر نفسه في ما يتعلق بتعيينات الضباط الجدد في الصفوف الأولى؛ فمن إجمالي ١٠٠ جنرال جديد تم تعيينهم في أوائل سنة ٢٠٠٢، كان ٩٠ منهم من مجلس شورى النظار. أضف إلى ذلك، أن هذه القيادات كانت أقرب إلى أخلاقيات وتقاليد

عمل أمراء الحرب، أكثر منها إلى أخلاقيات وتقاليد العمل العسكري الوطني، ما كان يعني نقل تلك الأخلاقيات إلى الجيش الأفغاني الجديد. الأمر ذاته في ما يتعلق بنواب وزير الدفاع، فقد استغرق الأمر حتى ٢٢ أيار/مايو ٢٠٠٣ حتى يتم إضافة نائب لوزير الدفاع من البشتون، حيث اكتفى فهيم حتى ذلك التاريخ بثلاثة نواب فقط، كان منهم اثنان من الطاجيك من مجلس شورى النظار، والثالث من الأوزبك[٧٢].

ورغم أن المستويات تحت القيادية داخل الجيش، كانت أكثر تمثيلاً نسبياً للبشتون مقارنةً بالمستويات القيادية، إلا أن نسبة تمثيل البشتون ظلت أقل من نسبتهم داخل المجتمع وأقل أيضاً من نسبة الطاجيك. فوفقاً لأحد التقديرات، بلغت نسبة البشتون داخل الجيش في أوائل سنة ٢٠٠٣ (٣٧ بالمئة) مقارنةً باستحواذ الطاجيك على (٤٠ بالمئة). وقد استخدمت وزارة الدفاع، بقيادة فهيم، آليات عديدة لتهميش البشتون داخل الجيش الجديد خلال تلك المرحلة، منها استخدام اللغة الدارية فقط في عمليات التدريب، وسوء معاملة الجنود البشتون داخل مدارس التدريب التي سيطر عليها الضباط الطاجيك، وتنظيم عمليات التدريب في العاصمة كابل، ما أدى إلى ارتفاع نسبة تمثيل الطاجيك بحكم تمركزهم في كابول والمناطق القريبة منها[٧٣].

وهكذا، كان لحالة التعددية العرقية في أفغانستان تأثيراتها السلبية في طريقة تشكيل الحكومات الأفغانية بعد الحرب، واتجاهات التصويت في الانتخابات، وعملية إعادة بناء الجيش... إلخ، وتثير سؤالاً مهماً حول ما إذا كان من الأفضل اعتراف الدستور الأفغاني الجديد بالواقع العرقي بشكل يتجاوز مجرد الاعتراف باللغات العرقية القائمة، ليشمل بناء نظام محاصصة طائفية أو لامركزية سياسية.

٢ ـ الخبرة الدستورية السلبية واستمرار هياكل القوة التقليدية المعارضة للإصلاح

عرفت أفغانستان بعض مشروعات الإصلاح خلال القرن العشرين. لكن هذه الإصلاحات لم تلقَ قبولاً من جانب بعض القوى الاجتماعية، وانتهت بفشل هذه المحاولات وسقوط الأنظمة السياسية التي وقفت وراءها. وشملت تلك المشروعات إدخال بعض الإصلاحات السياسية والاجتماعية المهمة، مثل التحول من الملكية المطلقة إلى الملكية الدستورية، والمساواة بين المرأة والرجل، والمساواة بين المواطنين أمام القانون، وإصلاح المؤسسات التعليمية، وإعادة تعريف مصادر الشرعية السياسية، وإعادة صياغة العلاقة بين الدين والدولة. ومن ثم يمكن القول، إن المشروع الخارجي الراهن للإصلاح تحت الاحتلال لا يمثل الاختبار الأول لمحاولة تطبيق مثل هذه الأفكار في أفغانستان. كما يمكن القول أيضاً، إن فشل المشروع السياسي الراهن يمثل في أحد أبعاده امتداداً لفشل المشروعات الإصلاحية السابقة. ورغم أن فشل هذه المشروعات جاء نتيجة عوامل

---

(٧٢) Riphenburg, «Ethnicity and Civil Society in Contemporary Afghanistan,» p. 42.

(٧٣) المصدر نفسه، ص ٤٣.

عدة، تعلق بعضها بمضمون هذه المشروعات ذاتها، وما انطوت عليه من بعض أوجه القصور، إلا أن الواقع الاجتماعي والثقافي كان له التأثير الأكبر في فشلها.

كان أول مشروعات الإصلاح تلك التي طبقها حبيب الله خان (١٩٠١ ـ ١٩١٩) وشملت إنشاء أول برلمان في أفغانستان، وتقوية السلطة القضائية. ورغم أنه كان برلماناً معيَّناً، وأقرب إلى المجلس الاستشاري، لكن هذا لا يقلل من أهميته السياسية الرمزية قياساً على مستوى التطور السياسي في البلاد في ذلك الوقت، وبالقياس إلى طبيعة المؤسسات التشريعية في العالم آنذاك. كما شملت سياسات حبيب الله إصلاح التعليم من خلال إنشاء المدارس الحكومية، وإدخال عدد من العلوم غير الدينية في المرحلة الأولى من التعليم الثانوي. ورغم اقتصار هذه المناهج على مدارس البنين إلا أنها مثلت نقلة مهمة في ذلك الوقت.

وقد أدرك حبيب الله خطورة استعداء رجال الدين والنخبة المحافظة، وهو ما دفعه إلى ضمان ولائهم من خلال التشديد على الإسلام كمصدر «وحيد» للشرعية، ودمج علماء الدين في مؤسسات الدولة عبر تأسيس «مجلس العلماء» الذي أُسندت إليه مهمة التأكد من توافق السياسات الحكومية مع الشريعة الإسلامية، فضلاً عن إسناد حكم معظم الولايات الحدودية إلى رجال الدين. لكن كل هذا لم يحل دون تطور معارضة قوية من جانب المؤسسة الدينية ورجال الدين، والنخبة الحاكمة الريفية، والنخبة التقليدية المحافظة بشكل عام، والذين عارضوا بشدة إصلاح التعليم، واعتبروا إنشاء المدارس الحكومية والتوسع في العلوم غير الدينية نوعاً من توسع دور الدولة على حساب المؤسسات الدينية. ثم جاءت الحرب العالمية الأولى لتوسع حجم تلك المعارضة، بسبب اتخاذ حبيب موقفاً محايداً في الحرب وعدم الانحياز إلى جانب الدولة العثمانية، وهو ما تناقض مع رؤية المؤسسة الدينية ورجال الدين الذين اعتبروا الحرب على أنها حرب صليبية جديدة ضد الإسلام والمسلمين على نحو يستوجب «الجهاد» إلى جانب الدولة العثمانية[٧٤].

جاءت التجربة الثانية في عهد أمان الله خان (١٩١٩ ـ ١٩٢٩) الذي استغل نجاحه في تحقيق الاستقلال عن بريطانيا وإنهاء النفوذ البريطاني في أفغانستان، وما نتج من ذلك من تحسن علاقاته مع المؤسسة الدينية ورجال الدين، لإدخال حزمة من الإصلاحات السياسية والاجتماعية. فقد سعى أمان الله خان إلى تأسيس دولة قومية حديثة على غرار النموذج الغربي، بالاستعانة بمستشارين فرنسيين وأتراك. وكانت الخطوة الأهم في هذا السياق هي وضع دستور جديد للبلاد في سنة ١٩٢٣، مهّد لعدد من التحولات السياسية المهمة مثل اعتبار الأمة مصدراً لشرعية الحكم، وإنشاء مجالس للولايات، واستحداث مجلس الوزراء كأول مؤسسة حكومية، بعد أن كانت مؤسسة الملك هي المؤسسة الوحيدة في البلاد، و«الجمعية العليا»، كنواة لأول برلمان أفغاني، و«مجلس الدولة»، ومجالس الولايات» كأول نواة للمجالس المحلية، إضافة إلى عدد من المبادئ المهمة مثل علنية

(٧٤) Rhinefield, «Implications of Societal Fragmentation for State Formation: Can Democracy Succeed in Afghanistan?,» pp. 39-45.

المحاكمات (المادة ٥٠)، وحق المتهم في الدفاع عن نفسه بكل الوسائل الشرعية (المادة ٥١)، وعدم التدخل في أعمال المحاكم (المادة ٥٣)[٧٥].

كذلك تضمن الدستور مواد مهمة في مجال الحريات، والعلاقة بين المواطن والدولة، مثل التأكيد على تمتع جميع الأفغان بصفة «المواطنة» الأفغانية بصرف النظر عن الانتماء الديني أو العرقي (المادة ٨)، وتمتّع جميع المواطنين بالحرية الشخصية (المادة ٩)، وعدم القبض على أي مواطن أو محاكمته بدون إذن أو حكم قضائي (المادة ١٠)، وحرية الصحافة (المادة ١١)، والمساواة بين الرجل والمرأة، والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع الأفغان بما يتوافق مع الشريعة الإسلامية وقانون الدولة (المادة ١٦)، وحق جميع المواطنين الأفغان في التعلم (المادة ١٤). وعلى المستوى الاقتصادي، سعى أمان الله خان إلى إلغاء بعض الامتيازات المالية للإقطاعيين الزراعيين، مثل إلغائه حق هؤلاء في تحصيل الضرائب الزراعية وقصر ذلك على الدولة (المادة ١٨). وأخيراً، يمكن الإشارة إلى الطريقة الإيجابية التي تعامل بها الدستور مع مسألة الدين، فإضافةً إلى النزول بمصدر الشرعية من «الإرادة الإلهية» ممثلة بعلماء الدين كمصدر وحيد، إلى الشريعة الإسلامية ـ بجانب الأمة ـ دونما إشارة مباشرة إلى علماء الدين كمعبّر أو مترجم لهذه الشريعة، فقد نص الدستور على احترام حرية الاعتقاد، والتزام الدولة بحماية أتباع الديانات الأخرى من اليهود والهندوس المقيمين داخل أفغانستان بشرط عدم تهديدهم السلام العام (المادة ٢).

لكن مع أهمية هذه الإصلاحات، فقد شاب الخبرة الدستورية في ظل هذا الدستور العديد من أوجه القصور، بدءاً من طريقة كتابة وإقرار الدستور (قام بكتابته مجموعة قليلة من المستشارين الأتراك والفرنسيين، وإقراره من خلال لويا جيرغا غلب عليها قبيلة أمان الله خان ـ قبلية غلزائي)، وانتهاء بالواقع بالدستوري ذاته، حيث ظل مجلس الوزراء مجلساً استشارياً، يرأسه ويعين أعضاءه الملك وهم مسؤولون أمامه (المواد ٦، ٢٥، ٢٨ ـ ٣١). الأمر ذاته في ما يتعلق بالجمعية العليا، فقد ظلت ذات طابع «شرفي»، يقوم الملك بتعيين أعضائها، تنعقد مرة واحدة كل سنة، بدعوة من الملك، ويرئس اجتماعها، ويقوم خلالها الوزراء بعرض تقارير حول إنجازاتهم خلال السنة المنقضية (المادة ٢٧). ولم يختلف الأمر بالنسبة إلى مجلس الدولة والمجالس المحلية، التي ظلت ذات طابع استشاري (المادتان ٣٩، ٤٢). كذلك في ما يتعلق بالحقوق السياسية والحريات العامة، لم يشر الدستور إلى أحد أهم الحقوق السياسية وهو الحق في التنظيم وإنشاء الأحزاب السياسية. ورغم الصلاحيات الدستورية الواسعة للملك، فقد ظل بحكم الدستور غير مسؤول، ولا يمكن محاكمته أمام أي جهة[٧٦].

(٧٥) «1923 Afghanistan Constitution,» Afghanistan Online Website, <http://www.afghan-web.com/history/const/const1923.html>, (accessed on 1 May 2012).

(٧٦) المصدر نفسه، المواد ٤ و٦.

Zoe Bernadette Sherman, «Afghanistan's Constitutions: A Comparative Study and Their Implications for Afghan Democratic Development,» (A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of =

وكما حدث في تجربة حبيب الله خان، أنتجت تجربة أمان الله النتائج ذاتها من حيث تأليب المؤسسة الدينية ورجال الدين والقيادات القبلية ضد هذه الإصلاحات. فقد عارض هؤلاء بشدة الدستور الجديد، وعارضوا الاعتراف بالأمة كمصدر مستقل للشرعية، أو المواطنة كأساس للهوية والوحدة الوطنية، كما عارضوا مبدأ المساواة بين الرجل والمرأة، وبخاصة مع التوسع في التعليم الحكومي والمدارس غير الدينية. ورأت هذه القوى الإصلاحات السابقة تحدياً مباشراً للإسلام، وللأعراف القبلية عموماً، وللأعراف البشتونية خصوصاً. وانضم إلى هذه القوى القضاة وكبار ملّاك الأراضي الزراعية بسبب إلغاء الامتيازات التي تمتع بها وجهاء القبائل في مجال جمع الضرائب[٧٧].

جاءت التجربة الثالثة في عهد الملك محمد ظاهر شاه (١٩٣٣ ـ ١٩٧٣)، والذي اتجه تحت تأثير نمو الطبقة الوسطى والطلاب في المناطق الحضرية وتزايد المطالب بإنشاء نظام ديمقراطي، إلى إنشاء ملكية دستورية، لينهي بذلك متي عام من الملكية المطلقة في أفغانستان. وجاء هذا التحول بشكل طوعي من جانب شاه نتيجة إدراكه حجم التحولات الاجتماعية التي طرأت على المجتمع الأفغاني بسبب التوسع النسبي في مجال التعليم. قام شاه بوضع دستور جديد في سنة ١٩٦٤، وحاول تدشين دولة علمانية ـ قومية تحاكي النموذج الأوروبي.

وبالقياس إلى دستور ١٩٢٣، تضمن دستور ١٩٦٤ نقلات مهمة، سواء في ما يتعلق بطريقة كتابته، أو بناء مؤسسات سياسية واضحة، أو بناء علاقات واضحة بين السلطات الثلاث، وإيجاد نوع من التوازن بين هذه السلطات، إضافةً إلى التحديد الواضح لدور الدين، وإعادة تعريف مصادر السيادة... إلخ. فقد أسند شاه مهمة كتابة الدستور إلى لجنة دستورية معيّنة من قبل الملك، قامت بمراجعة الدساتير الحديثة، وعقدت عدداً من اللقاءات والمشاورات مع العديد من الجماعات والخبراء المحليين، تم بعدها عرض مسودة الدستور على لجنة استشارية، قبل عرضها على اللويا جيرغا. وعلى العكس من اللويا جيرغا في سنة ١٩٢٣، اتسمت اللويا جيرغا هذه المرة بدرجة أكبر من التمثيل (ضمت ٤٥٥ عضواً، بالإضافة إلى ٤ سيدات، و٣٤ ممثلاً للجيش والشخصيات الدينية والاقتصاديين والمثقفين الذين تلقوا تعليمهم في الغرب، و١٧٦ عضواً تم اختيارهم بالانتخاب على مستوى أفغانستان، إلى جانب ممثلي الإدارات والمؤسسات الحكومية)[٧٨].

وكان أبرز النقلات الدستورية، النص صراحة على أن «أفغانستان ملكية دستورية»، وإعادة تعريف مصدر السيادة وشرعية الحكم لتصبح «الأمة» فقط (المادة ١)[٧٩]. وعلى العكس من دستور ١٩٢٣، أخذ دستور ١٩٦٤ خطوة واضحة في ما يتعلق بالمؤسسات السياسية والفصل بين السلطات؛ فنص

= Master of Arts in National Security Affairs, from the Naval Postgraduate School, Washington D.C., March 2006), pp. 31-32, <http://www.nps.edu/programs/ccs/Docs/Scherman_thesis.pdf>, (accessed on 20 April 2011).

(٧٧) Rhinefield, «Implications of Societal Fragmentation for State Formation: Can Democracy Succeed in Afghanistan?,» pp. 39-60.

(٧٨) Sherman, Ibid., pp. 42-43.

(٧٩) «1964 Afghanistan Constitution,» Afghanistan Online Website, Articles 1, <http://www.afghan-web.com/history/const/const1964.html>, (accessed on 1 May 2012).

على إنشاء سلطة تشريعية مؤسسية، تتشكل من مجلسين، تتمتع بصلاحيات واضحة، شملت التصديق على المعاهدات الخارجية، وإرسال قوات عسكرية أفغانية في مهام خارجية، وصلاحية إصدار أوراق مالية جديدة، والحصول على القروض (المادة ٦٤)، ومناقشة الميزانية (المواد ٧٥ ـ ٧٧). كما تمتع البرلمان بصلاحيات الرقابة على الحكومة، فنصت المادتان ٦٥ و٩٦ على مسؤولية الحكومة ـ الجماعية والفردية ـ أمام مجلس الشعب، وحق المجلس في ممارسة وظيفتي التشريع (المواد ٧٠ ـ ٧٤)، والرقابة بأشكالها ومستوياتها المختلفة على أعمال الحكومة بدءاً من توجيه الأسئلة، وانتهاء بطرح الثقة في الحكومة (المواد ٦٦، ٦٧، ٦٨، ٩١)، وتوجيه تهمة الخيانة العظمى للحكومة أو احد أعضائها (المادة ٩١ ـ البند ٣، المادة ٩٣)، وضرورة حصول الحكومة الجديدة على ثقة البرلمان من حيث تشكيلها وبرنامجها المطروح (المادة ٨٩). وكان التطور الأهم هو تشكيل مجلس الشعب (الغرفة الأدنى) من طريق الانتخاب بالكامل، وتشكيل ثلثي مجلس الشيوخ من طريق الانتخاب مقابل الثلث من طريق التعيين (المواد ٤٣، ٤٤، ٤٥)، وهو التقليد المعمول به في معظم الدول الديمقراطية التي تأخذ بنظام الغرفتين، فضلاً عن تمتع أعضاء البرلمان بالحصانة (المادة ٥١).

الأمر ذاته ينطبق على السلطة القضائية، حيث أنشأ الدستور نظاماً واضحاً للمحاكم، ومحكمة عليا دائمة، ونص صراحة على استقلالية السلطة القضائية (المادة ٩٧)، ومنح المحكمة العليا وضع أعلى سلطة قضائية في البلاد وسلطة الإشراف الكامل على كل الشؤون القضائية (المادتان ٩٩، ١٠٧). وأسبغ الدستور وضعاً دستورياً على اللويا جيرغا، فحدد طريقة تشكيلها (المادة ٧٨)، وطريقة التصويت على القرارات (المادة ٨٣)، ومنحها بعض الصلاحيات المحددة مثل سلطة الموافقة على مد حالة الطوارئ لمدة تزيد على ثلاثة أشهر (المادة ١١٣)، واقتراح وإقرار التعديلات الدستورية (المادة ١٢١).

كما حقق الدستور نقلة مهمة في ما يتعلق بالتوازن بين السلطات، ففي الوقت الذي أعطى فيه مجلس الشعب الحق في المساءلة والرقابة على الحكومة وحجب الثقة فيها وتوجيه تهمة الخيانة العظمى لرئيس الوزراء أو أعضائها، منح الملك سلطة حل البرلمان والدعوة إلى انتخابات مبكرة (المادة ٩ ـ البند ٦، المادة ٦٣، المادة ١٢١). كذلك أعطى الملك سلطة تعيين رئيس المحكمة العليا وقضاتها، ولم يمنحه سلطة إقالتهم حتى انتهاء مدة خدمتهم القانونية (المادة ٩ ـ البند ١٣، المادة ١٠٥) وقصر محاسبتهم على مجلس الشعب واللويا جيرغا وفق إجراءات محددة (المادة ١٠٦).

وكان الدستور أكثر وضوحاً وتفصيلاً في ما يتعلق بقائمة الحقوق والحريات الفردية، حيث أفرد فصلاً خاصاً تحت عنوان «الحقوق الأساسية وواجبات الشعب»، أكد فيه الحق في الخصوصية، وحرية الملكية الخاصة، وحرية الحديث وغيرها من حريات الاتصال، وحرية التعبير، وحرية التجمع بما في ذلك حرية تشكيل الأحزاب السياسية، والحق في معارضة الحكومة، وحرية التعليم وجعله اختصاصاً أصيلا للدولة وحدها، والحق في العمل، والحق في التعويض جراء أي أضرار تلحق بالفرد نتيجة أعمال تقوم بها الدولة (المواد ٢٥ إلى ٣٨).

لكن مع أهمية هذه النقلة الدستورية، ظلت هناك بعض نقاط الضعف الأساسية التي نالت من صفة «الملكية الدستورية» التي سعى الملك ظاهر شاه والدستور إلى تأسيسها، ونالت أيضاً من قدرة نظام شاه على ترجمة هذه النصوص الدستورية على الأرض. ففي الوقت الذي حرص فيه الدستور على إيجاد حالة من الفصل والتوازن بين السلطات الثلاث، إلا أن هذا لم يشمل العلاقة بين هذه السلطات والملك، فرغم كل السلطات الدستورية التي تمتع بها الملك في مواجهة هذه السلطات، فقد ظل وفقاً لنص المادة (١٥) من الدستور «غير قابل للمحاسبة، وعلى الجميع احترامه»[٨٠]. كذلك، في الوقت الذي نص فيه الدستور على تأكيد الحق في تأسيس الأحزاب السياسية، إلا أن هذه لم يتبعه صدور قانون للأحزاب؛ فقد دفع تخوف الملك شاه من أن تؤدي الأحزاب السياسية إلى تكريس ظاهرة الانقسامات العرقية في أفغانستان، إلى تأجيل صدور القانون. لكن هذا التحوط أدى في الواقع إلى عدم قدرة نظام شاه على ترجمة الواقع الدستوري إلى واقع سياسي، وساهم في عدم قدرة المؤسسات السياسية المنتخبة على ترجمة الواقع السياسي والاجتماعي القائم[٨١].

ولم تختلف تجربة الملك ظاهر شاه عن تجربة سابقيه من حيث طبيعة القوى التي وقفت ضد هذه الإصلاحات، والتي جاءت أيضاً من جانب القوى المحافظة: الدينية والقبلية، وأضيف إليها هذه المرة القوى المدنية من المثقفين والطبقة الوسطى. فبدلاً من استيعاب هذه الإصلاحات للقوى الاجتماعية الجديدة، وبخاصة الطبقة الوسطى، فقد انتهى الأمر بتهميش هذه القوى بسبب عدم السماح بإنشاء أحزاب سياسية، ما أدى في الواقع إلى استمرار هيمنة القوى المحافظة وكبار ملاك الأراضي الزراعية على البرلمان، وتصرفوا ككتلة واحدة للدفاع عن مصالحهم. ونتج من هذا الوضع ظهور حركات معارضة شديدة، وبخاصة داخل الطلبة، ما أدى إلى ظهور حالة من الاستقطاب والصراع بين طبقة رجال الدين والقبليين وكبار ملّاك الأراضي من ناحية، والذين استطاعوا التأقلم والاستفادة من الإصلاحات الجديدة بهدف السيطرة عليها من خلال البرلمان، والطبقة الوسطى والطلبة من ناحية أخرى، التي وجدت نفسها خارج هذه الإصلاحات. وانتهى الأمر بوقوع انقلاب عسكري بقيادة محمد داوود خان في سنة ١٩٧٣[٨٢].

وقد شهدت مرحلة محمد داوود خان (١٩٧٣ ـ ١٩٧٧) انتكاسة دستورية، ارتبط بها إدخال تحولات هيكلية على طبيعة النظام السياسي، وتوجهاته السياسية والأيديولوجية، وطبيعة ارتباطاته بالقوى السياسية والاجتماعية الداخلية، إضافةً إلى وضع دستور جديد في سنة ١٩٧٢ مثّل تراجعاً قوياً بالقياس إلى دستور ١٩٦٤. فقد ألغى الدستور الجديد الملكية الدستورية ليؤسس نظاماً

(٨٠) المصدر نفسه، المادة ١٥، The Article Says: «The King is not accountable, and shall be respected by all».

(٨١) Rhinefield, «Implications of Societal Fragmentation for State Formation: Can Democracy Succeed in Afghanistan?,» p. 51.

(٨٢) المصدر نفسه، ص ٣٩ ـ ٦٠.

رئاسياً، لكنه لم يلتزم بالقواعد الدستورية المعروفة في عمل هذه الأنظمة. كما أسس الدستور لنظام الحزب الواحد (حزب الثورة الوطني)[٨٣].

التراجع الدستوري الأوضح تمثل في التراجع الشديد عن مبدأي الفصل والتوازن بين السلطات، حيث أصبح الرئيس، إلى جانب حزب الثورة الوطني، مركزا السلطة في البلاد. فالرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويمتلك سلطة إعلان حالة الطوارئ (بدون الرجوع إلى سلطة أخرى)، ويمتلك سلطة حل الجمعية الوطنية والدعوة إلى انتخابات جديدة، ويمتلك سلطة تعيين نائب رئيس الجمهورية بشرط أن يكون من بين أعضاء حزب الثورة الوطني، وتعيين قضاة المحكمة العليا ورئيس المحكمة، وتعيين وإقالة القضاة وضبط القوات المسلحة[٨٤]، ورئاسة وتعيين بعض فئات اللويا جيرغا. ورغم كل هذه الصلاحيات إلا أن الرئيس لم يستند إلى تفويض أو شرعية مباشرة مستمدة من الشعب، بقدر ما يستند إلى تفويض غير مباشر من جانب الحزب، فقد أخذ الدستور بأسلوب الانتخاب غير المباشر للرئيس؛ حيث يقوم الحزب بتسمية المرشح، ثم يطرح للتصويت في اللويا جيرغا (المادة ٧٦).

وقد استمرت هيمنة حزب الثورة على السلطات الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية، بأدوات مختلفة؛ فرغم تشكيل الجمعية الوطنية من طريق الانتخاب، إلا أن المادة (٤٩) نصت على أن يقوم الحزب بتسمية جميع المرشحين، بشرط أن يكون نصفهم من العمال والفلاحين. كما ألزمت المادة (٩١) الحكومة «بتطبيق السياسات الداخلية والخارجية بما يتوافق مع القانون والمبادئ الأساسية للحزب». وينسحب الأمر ذاته على السلطة القضائية؛ ففي الوقت الذي منح فيه الدستور الرئيس سلطة تعيين قضاء المحكمة العليا ورئيس المحكمة (المادة ٧٧)، ومنح الجمعية الوطنية سلطة توجيه الاتهام لرئيس المحكمة وأعضائها (المادة ١١١)، فقد جرد الدستور السلطة القضائية من الحق في الرقابة على دستورية القوانين الصادرة عن الجمعية الوطنية.

ولم يختلف الأمر مع الحريات العامة، فرغم تأكيد الدستور على عدد من الحقوق المهمة، مثل المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون في الحقوق والواجبات، وحقوق التعبير، والعمل، والملكية، والتصويت في الانتخابات، والحق في التجمع في حدود تحقيق الأهداف السلمية المسموح بها، غير أن الدستور دشن تراجعاً ملموساً في ما يتعلق بالحق في إنشاء الأحزاب السياسية، فقد نص الدستور صراحة على إنشاء نظام حزب واحد بقيادة حزب الثورة الوطني، وذلك إلى حين إنجاز المطالب الاجتماعية والتعليم السياسي للشعب الأفغاني[٨٥]، من دون أن يضع أفقاً زمنياً لإنجاز هذه الأهداف.

---

(٨٣) Sherman, «Afghanistan's Constitutions: A comparative Study and Their Implications for Afghan Democratic Development,» p. 52.

(٨٤) «1964 Afghanistan Constitution,» Article 77.

(٨٥) المصدر نفسه، المادة ٤٠.

وبالرجوع إلى هذه الخبرات، يمكن القول إن المشروع الغربي في أفغانستان والذي انطلق عقب مؤتمر بون لم يختلف عن هذه الخبرات؛ إذ اصطدم هذا المشروع بهياكل القوة التقليدية ذاتها، بالإضافة إلى بعض القوى الجديدة. فقد أدت الإصلاحات الخاصة بالحقوق السياسية والاجتماعية للمرأة، ووضع الإسلام داخل الدستور، إلى حفز القوى التقليدية ممثلة بالمؤسسات الدينية، ورجال الدين، والقيادات القبلية البشتونية، ضد هذا المشروع.

وعمّق من هذا الرفض العديد من الظواهر التي ارتبطت بهذا المشروع، خاصة الميزات النسبية التي تمتع بها الطاجيك (في إطار التوازنات السياسية لمرحلة ما بعد الحرب وليس على أساس دستوري)، واستهداف العمليات العسكرية لمناطق تركز البشتون بالأساس، واستمرار ظاهرة سقوط المدنيين ـ من أبناء البشتون بالأساس ـ نتيجة تلك العمليات وفشل قرضاي في وضع حد لهذه الظاهرة، وممارسات جنود الاحتلال... إلخ، وهي ظواهر أسهمت في نمو إدراك لدى البشتون بأن المستهدف الحقيقي في هذه الحرب هم عرقية البشتون باعتبارهم القاعدة الاجتماعية للقاعدة وطالبان.

وبالإضافة إلى هذه الفئات، اصطدم هذا المشروع بمعارضة أمراء الحرب وتجار المخدرات، كونهم من الفئات الأساسية المتضررة من مشروع إعادة بناء أفغانستان ونظام ما بعد الحرب.

٣ ـ المقاومة الداخلية لمشروع إعادة بناء الدولة

تقدم حالة أفغانستان نموذجاً مثالياً لاتساع نطاق المقاومة الداخلية العنيفة لمشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، وللنموذج السياسي الجديد الذي تم بناؤه بعد الحرب، على نحو أدى إلى رفع التكلفة الاقتصادية والبشرية لهذا المشروع. كما أعاقت هذه المقاومة قدرة نظام ما بعد الحرب على تأكيد شرعيته. وقد تركزت قوى الرفض والمقاومة بالأساس في النظام القديم، ممثلاً في حركة طالبان، وحلفاؤه ممثلين في قائمة من التنظيمات الإسلامية المتشددة، خاصة تنظيم القاعدة، وشبكة حقاني، والحزب الإسلامي بقيادة قلب الدين حكمتيار[٨٦].

---

(٨٦) وفقاً للعديد من المصادر، تتركز قيادة طالبان أفغانستان ممثلة بما يعرف بـ «شورى كويتا» (Quetta Shura Taliban) في منطقة كويتا داخل الحدود الباكستانية منذ سنة ٢٠٠٢، وتشير إلى نفسها بـ «إمارة أفغانستان الإسلامية»، وتعتبر نفسها الحكومة الشرعية في أفغانستان. ووفقاً أيضاً لعدد من المصادر الأمريكية والأفغانية، يقدّر عدد مقاتلي الحركة بنحو ٢٠٠٠٠ مقاتل. أما شبكة حقاني فقد تأسست على يد جلال الدين حقاني، وزير شؤون القبائل في نظام طالبان قبل سنة ٢٠٠١. وتولّى قيادة الشبكة سراج الدين حقاني، بعد والده. واتّجه حقاني إلى الاقتراب من القاعدة. ووفقاً لعدد من المصادر، يقيم سراج الدين داخل باكستان، ويقدّر عدد مقاتلي الحركة بحوالى ١٠٠٠ مقاتل. بينما يقدّر عدد مقاتلي الحزب الإسلامي بنحو ١٠٠٠ مقاتل أيضاً.

لمزيد من التفاصيل انظر: Kenneth Katzman, «Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy,» CRS Report for Congress, Congressional Research Service (U.S.A) (20 April 2010), p. 50, <http://fpc.state.gov/documents/organization/142711.pdf>, (accessed on 30 May 2012).

الإطار الرقم (٤ ـ ١)

مشروعات الإصلاح السياسي والاجتماعي خلال القرن العشرين في أفغانستان ومصادر المقاومة الأساسية لهذه المشروعات

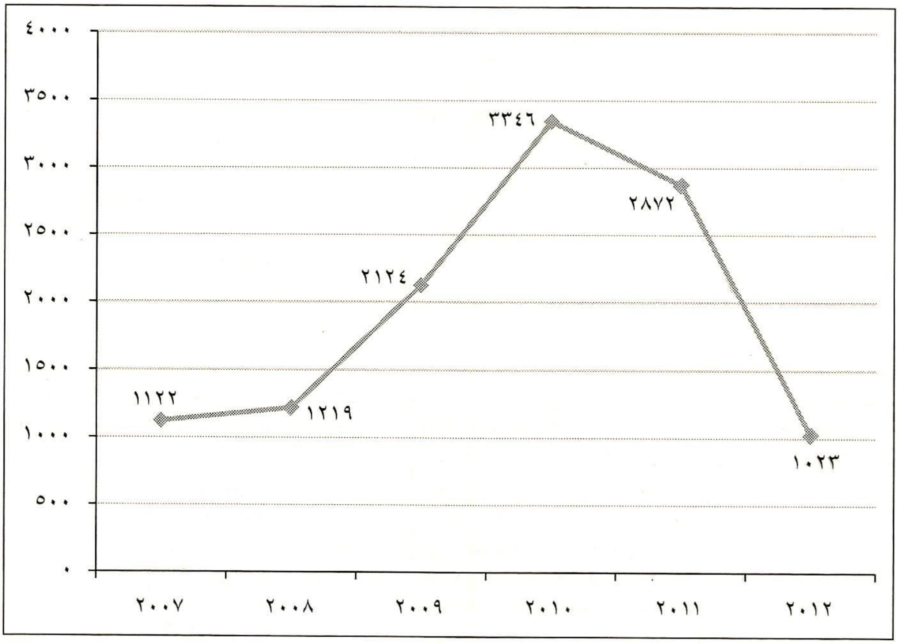
السياسات الإصلاحية	أهم السياسات الإصلاحية		القوى الأساسية التي عارضت هذه الإصلاحات
	على المستوى السياسي	على المستوى الاقتصادي ـ الاجتماعي	
السياسات الإصلاحية في عهد حبيب الله خان (١٩٠١ ـ ١٩١٩)	استحدثت البرلمان لأول مرة في تاريخ أفغانستان.	إنشاء المدارس الحكومية، والتوسع في العلوم غير الدينية.	المؤسسة الدينية؛ رجال الدين؛ القيادات القبلية؛ النخبة المحافظة في المناطق الريفية.
السياسات الإصلاحية في عهد أمان الله خان (١٩١٩ ـ ١٩٢٩)	إنشاء هيئة تمثيلية تشارك الحكومة إدارة الشؤون اليومية؛ وضع دستور جديد في سنة ١٩٢٣ يحاول محاكاة النموذج التركي في الفصل بين الدين والدولة؛ الاعتراف بالأمة كمصدر مستقل للشرعية بجانب الإسلام؛ تأكيد مبدأ حرية العقيدة.	تأكيد مبدأ المساواة بين جميع المواطنين؛ المساواة بين المرأة والرجل؛ فرض حد أدنى لسن الزواج. الالتزام باللباس الغربي في الأماكن العامة بالعاصمة. التوسع في المدارس الحكومية غير الدينية بما في ذلك مدارس الفتيات. اعتماد المذهب الحنفي كمذهب وحيد. إلغاء الامتيازات المالية لطبقة الإقطاعيين الزراعيين، تسييل الوقف الإسلامي.	المؤسسة الدينية؛ رجال الدين؛ القيادات القبلية؛ النخبة المحافظة في المناطق الريفية؛ القضاة؛ كبار ملاك الأراضي الزراعية.
السياسات الإصلاحية في عهد محمد ظاهر شاه (١٩٣٣ ـ ١٩٧٣)	تأسيس ملكية دستورية؛ وضع دستور جديد في سنة ١٩٦٤ يؤسس لملكية دستورية ولدولة قومية ـ علمانية؛ قصر مصدر السيادة وشرعية الحكم على الأمة فقط؛ إعادة تأكيد حرية العقيدة لجميع المواطنين.		المؤسسة الدينية؛ رجال الدين؛ القيادات القبلية؛ النخبة المحافظة في المناطق الريفية؛ الطبقة الوسطى؛ الطلاب.
المشروع الأمريكي ـ حامد قرضاي (٢٠٠١ ـ ٢٠١٢)	وضع دستور جديد، يحدد مصدر السيادة في الأمة ويجسدها الممثلون المنتخبون، ويعبر عنها من خلال الممثلين المنتخبين، ويؤسس لنظام رئاسي، يعطي صلاحيات قوية للرئيس لكنه يخضع للمساءلة أمام البرلمان؛ التشديد على الحريات العامة وحقوق الإنسان، والاعتراف بالعرقيات والقبائل المكونة للمجتمع الأفغاني، والاعتراف باللغة الأردية بجانب اللغة البشتونية كلغتين رسميتين للدولة، والاعتراف بباقي اللغات في المناطق التي يمثل أصحابها أغلبية؛ الاعتراف بالتعددية الحزبية وإطلاق حرية تكوين الأحزاب والجمعيات؛ تأسيس برلمان يتمتع بسلطات التشريع والرقابة، ومحاسبة رئيس الجمهورية.	مثل دستور سنة ٢٠٠٤ نقلة نوعية بالقياس إلى الخبرة الدستورية الأفغانية. فقد أفرد فصلاً كبيراً (الفصل الثاني، ٣٨ مادة، بعنوان «الحريات العامة وواجبات المواطنين»). لكن ظلت المشكلة الأساسية في هذا المجال في الواقع الاقتصادي والاجتماعي في أفغانستان. وعلى سبيل المثال، فقد أدى غياب سيادة القانون، وضعف الحكومة المركزية وغياب/مؤسسات الدولة في معظم الأقاليم الأفغانية، إلى إضعاف الكثير من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي أقرها الدستور.	المؤسسات الدينية؛ رجال الدين؛ القيادات القبلية البشتونية؛ أمراء الحرب؛ تجار المخدرات؛ حركة طالبان؛ تنظيم القاعدة.

المصدر: من إعداد الباحث استناداً إلى مصادر مختلفة.

واللافت للنظر أيضاً في هذا المجال أن عمليات المقاومة لم تقتصر على قوى النظام القديم، ولكنها امتدت أيضاً لتشمل تزايد عدد العمليات التي يتم تنفيذها ضد قوات الائتلاف الدولي من جانب قوات الأمن الأفغانية، فقد ارتفعت هذه العمليات من ١٢ عملية تم تنفيذها خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠٠٩)، إلى ٢٠ عملية في سنة ٢٠١٠، ثم إلى ٣٥ عملية في سنة ٢٠١١، ثم إلى ٤٠ عملية في سنة ٢٠١٢ (حتى ٢١ آب/أغسطس)، بإجمالي ١٠٧ عمليات خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ آب/أغسطس ٢٠١٢). كما ارتفع عدد ضحايا هذه العمليات من ١١ شخصاً في سنة ٢٠١٠ إلى ٣٢ في سنة ٢٠١٢[٨٧]. ويوضح الشكل الرقم (٤ ـ ٦) تطور عمليات المقاومة خلال الفترة (٢٠٠٧ ـ ٢٠١٢).

الشكل الرقم (٤ ـ ٦)

عمليات المقاومة الأفغانية ضد الاحتلال خلال الفترة (٢٠٠٧ ـ ٢٠١٢)



المصدر: NCTC, US Department of State.

ورغم أن هذه العمليات يتم تنفيذها بالأساس من جانب قوى وتنظيمات النظام القديم وحلفائه، إلا أن هذا لا يعني أنها لا تحظى بدعم قطاع مهم من الشعب الأفغاني، وهو ما عبَّرت عنه قدرة هذه التنظيمات على تأمين عمليات التجنيد البشري منذ بداية الحرب وطوال سنوات الاحتلال. وقد

(٨٧) Ian S. Livingston and Michael O'Hanlon, «Afghanistan Index,» U.S.A. Brookings (22 August 2012), p. 10, <http://www.brookings.edu/afghanistanindex>, (accessed on 22 September 2012).

استفادت هذه التنظيمات في هذا المجال من سياسات الاحتلال ذاتها، خاصة تزايد عدد الضحايا المدنيين، بالإضافة إلى عدم قدرة مؤسسات النظام الجديد على فرض شرعيتها والقيام بوظائفها الأساسية.

ثالثاً: البيئة العالمية والإقليمية

كان للبيئة العالمية والإقليمية تأثيرها الواضح في مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان. فقد بدأ المشروع على خلفية هجمات ١١ أيلول/سبتمبر سنة ٢٠٠١، والتي تبعها قيام الولايات المتحدة بتعبئة المجتمع الدولي لشن حرب ضد نظام طالبان وتنظيم القاعدة في أفغانستان. وبدت الحرب ومشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان وكأنها إعادة إنتاج تجربة الحرب العالمية الثانية وما تبعها من مشروعات لإعادة بناء الدولة في اليابان وعدد من الدول الأخرى. لكن ظلت هناك خلافات جوهرية بين الحالتين. ولم يختلف الأمر في ما يتعلق بالبيئة الإقليمية، فرغم وجود درجة كبيرة من التوافق بين القوى الإقليمية حول عدد من المصالح المشتركة بشأن الحرب على الإرهاب، وحول المشروع الأمريكي في أفغانستان، لكن هذا التوافق لم تتمَّ ترجمته إلى سياسات إقليمية داعمة لهذا المشروع.

١ ـ البيئة العالمية

اعتمدت الولايات المتحدة في بناء الائتلاف الدولي للحرب على الإرهاب على توظيف عدد من الأوراق وتقديم بعض التنازلات. فقد اعتمدت في حالة باكستان على توظيف ورقة كشمير، بينما اعتمدت في حالة البلدان العربية على توظيف ورقة الصراع العربي ـ الإسرائيلي، كما استخدمت في حالة دول آسيا الوسطى الورقتين التركية والروسية. بينما استخدمت في حالة روسيا قضية توسيع حلف الناتو من خلال منح روسيا صيغة للارتباط بالحلف تقضي على مخاوفها من توسعه شرقاً. كما أبدت من ناحية أخرى استعداداً واضحاً للتنازل عن خلافاتها مع بعض الدول في سبيل ضمها إلى ذلك الائتلاف، وبخاصة تلك التي تتمتع بأهمية جيو ـ سياسية بالنسبة إلى أفغانستان. والمثال الأبرز هنا هو حالتا باكستان وإيران. إلا أنه في الوقت الذي نجحت فيه الولايات المتحدة في ضم باكستان إلى الائتلاف الدولي، لم تنجح في ضم إيران. بينما قامت باستبعاد وتحييد بعض الدول الأخرى التي أبدت استعداداً غير مشروطاً للانضمام إلى الائتلاف، مثل الهند وإسرائيل.

وقد اتسم هذا الائتلاف الدولي بعدد من السمات كان لها تأثيرها في قدرة هذا الائتلاف، وفي قدرة الاحتلال على إنجاز عملية إعادة بناء الدولة.

أ ـ تهميش دور الأمم المتحدة

عمدت الولايات المتحدة في بناء هذا الائتلاف إلى تهميش دور الأمم المتحدة، وذلك رغم حجم الخسائر البشرية والمادية والمعنوية التي ترتبت على هجمات أيلول/سبتمبر، وتداعياتها

السلبية على الاقتصاد العالمي، الأمر الذي وفر أساساً قوياً لمعالجة تلك العمليات باعتبارها تهديداً للسلم والأمن الدوليين ومعالجتها في إطار أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وقد انطلقت كل القرارات الصادرة عن المجلس من اعتبار تلك الهجمات تهديداً للسلم والأمن الدوليين، والتصرف وفقاً لأحكام الفصل السابع، إلا أن أيّا من تلك القرارات لم ينتقل إلى تفعيل المادة (٤٢) من الميثاق والخاصة باستخدام القوة. وفي المقابل، اكتفى المجلس بالتشديد على حق الدفاع عن النفس كحق أصيل للدول سواء بشكل فردي أو جماعي، والاكتفاء بالعمل وفق أحكام المادة (٤١) والتي يحق للمجلس بموجبها اتخاذ تدابير لا تتطلب استخدام القوات المسلحة لتنفيذ قراراته[٨٨].

وفي هذا الإطار، انطلق القرار الرقم ١٣٦٨ (١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١) من التشديد على الحق الأصيل، الفردي والجماعي، في الدفاع عن النفس. ودعا القرار جميع الدول الأعضاء إلى التعاون من أجل الوصول إلى منظمي ومرتكبي عمليات أيلول/سبتمبر، وتنفيذ الاتفاقيات الدولية الخاصة بمكافحة الإرهاب وقرارات مجلس الأمن ذات الصلة. ويلاحظ أنَّ القرار ورغم اعتباره تلك العمليات بمنزلة تهديد للسلم والأمن الدوليين، أنه لم يتضمن الانتقال إلى أي إجراءات إضافية واكتفى في المقابل بتأكيد استعداد المجلس لاتخاذ كل الخطوات اللازمة للرد على تلك العمليات ومكافحة الإرهاب بكل أشكاله وفقاً لمسؤوليات المجلس بموجب الميثاق، من دون الإشارة صراحة إلى معالجة الأزمة وفق أحكام الفصل السابع من الميثاق[٨٩].

إضافةً إلى القرار ١٣٦٨، فقد مثل قرار مجلس الأمن الرقم ١٣٧٣ (٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١) عنصراً مكملاً في الإطار القانوني الدولي لبناء الائتلاف الدولي. فقد استند القرار إلى أحكام الفصل السابع، إلا أنه اتخذ منحى مختلفاً في الإجراءات الدولية لمواجهة أحداث أيلول/سبتمبر، من خلال وضع مجموعة من الالتزامات على الدول الأعضاء بهدف حظر تمويل الأعمال والتنظيمات الإرهابية، وحظر تقديم الدعم الفني لهذه التنظيمات، وتشجيع التعاون المعلوماتي والاستخباراتي بين الدول الأعضاء في الأمم المتحدة في هذا المجال[٩٠].

إضافةً إلى ذلك، فقد أثار القرار الرقم (١٣٧٣) عدداً من الإشكاليات: أولاها، عدم استناد القرار إلى مفهوم أو تعريف محدد للإرهاب. ففي الوقت الذي تضمن فيه القرار قائمة واسعة من الالتزامات على الدول الأعضاء، إلا أنه لم ينطلق من تعريف محدد ومتفق عليه للتهديد موضوع المواجهة (الإرهاب الدولي)، الأمر الذي يوفر أساساً قوياً لاستغلال نصوص القرار ضد أي دولة، وبخاصة أن القرار لم يتضمن أيضاً تحديداً للجهة المخولة بتكييف عمل أو نشاط ما على أنه «عمل

---

(٨٨) راجع أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة والخاص بما يتّخذ من الأعمال في حالات تهديد السلم والإخلال به ووقوع العدوان.

(٨٩) راجع نصّ قرار مجلس الأمن الرقم ١٣٦٨ الصادر في ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

(٩٠) لمزيد من التفصيلات انظر: نصّ قرار مجلس الأمن الرقم ١٣٧٣ الصادر في ٢٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

إرهابي» من عدمه، وترك الأمر لمجلس الأمن ذاته، أو بالأحرى للأعضاء الدائمين للقيام بهذا التكييف وفق مصالحهم الوطنية الذاتية.

الإشكالية الثانية أنه في الوقت الذي انطلق فيه القرار من أحكام الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة ـ الأمر الذي كان يضمن للمجلس الحق في إلزام الدول الأعضاء باستخدام القوة العسكرية في مواجهة تنظيم القاعدة وطالبان ـ إلا أنه ذهب في المقابل إلى وضع مجموعة واسعة من الالتزامات لا تستند إلى تعريف محدد للخطر أو التهديد الرئيس الذي وضعت من أجله، ما يطرح تساؤلاً: هل يوفر القرار أساساً قانونياً (تصريحاً) يمكن بموجبه استخدام القوة العسكرية في مواجهة دولة ما في حالة إخلالها بالالتزامات الواردة في القرار؟ أم يتطلب ذلك صدور قرار جديد من مجلس الأمن يسمح باستخدام القوة العسكرية؟ وتأتي خطورة هذه الإشكالية في حالة تبني التفسير الأول، حيث يمكن الاعتماد على القرار في استخدام القوة العسكرية في مواجهة أي دولة بسهولة.

الإشكالية الثالثة أن القرار في الوقت الذي أكد فيه الحق الأصيل للدول في الدفاع عن النفس، إلا أنه لم يقرر ما إذا كان إعمال هذا الحق ينصرف للولايات المتحدة في مواجهة تنظيم «القاعدة» باعتباره المسؤول ـ وفق وجهة نظر الولايات المتحدة ـ عن عمليات أيلول/سبتمبر، ونظام طالبان باعتباره النظام المسؤول عن إيواء هذا التنظيم «الإرهابي»، أم ينصرف إلى غيره من الأهداف الأخرى. وتأتي خطورة هذا التساؤل في ضوء تأكيد الإدارة الأمريكية أن أفغانستان لا تمثل سوى المرحلة الأولى فقط في حرب طويلة المدى، والحديث عن الانتقال إلى دول أخرى كأهداف أو محطات تالية في الحرب ضد الإرهاب.

ولم يتضمن القرار الرقم ١٣٧٧ (١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١) جديداً، حيث أعاد إدانة مجلس الأمن كل الأنشطة الإرهابية بصرف النظر عن أهدافها ودوافعها، كما أكد مجدداً خطورة الإرهاب الدولي كتهديد للسلام والأمن الدوليين، وكتهديد للاستقرار العالمي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في جميع دول العالم. كما أعاد القرار التشديد على أهمية المنهج الشامل والتنسيق والتعاون الدولي في مواجهة الإرهاب، وأهمية توسيع نطاق التفاهم بين الحضارات ومعالجة الصراعات الإقليمية كمدخل للقضاء على مصادر الإرهاب الدولي. وأعاد القرار دعوة الدول الأعضاء إلى سرعة الانضمام إلى الاتفاقيات والبروتوكولات الدولية ذات الصلة بالإرهاب. وأخيراً فقد أقر القرار بحاجة بعض الدول إلى المساعدة والدعم حتى تتمكن من تطبيق التزاماتها وفق القرار (١٣٧٣). ودعا في هذا الإطار الدول الأعضاء إلى إفادة «لجنة مواجهة الإرهاب» (Counter-Terrorism Committee) ـ والتي تم تأسيسها وفق القرار السابق ـ بمجالات الدعم المطلوبة. ودعا القرار تلك اللجنة إلى تحديد الآليات التي يمكن من خلالها تقديم المساعدة لتلك الدول،

وبخاصة في ما يتعلق بتطوير التشريعات والقوانين الداخلية الخاصة بمواجهة الأعمال الإرهابية[٩١]. وبمعنى آخر لا يعدو القرار (١٣٧٧) كونه مكملاً للقرار (١٣٧٣).

ومع أهمية الالتزامات السابقة التي أنشأتها هذه القرارات على الدول الأعضاء، إلا أنها تكشف في الوقت ذاته، الدور المحدود للأمم المتحدة ومجلس الأمن في إدارة أزمة هجمات أيلول/سبتمبر. فقد تمثل دور الأمم المتحدة في بناء الائتلاف الدولي للحرب ضد الإرهاب ـ التي مثلت أفغانستان محطتها الأولى والرئيسة ـ في بُعدين رئيسين. الأول، هو التشديد على الأساس القانوني الذي حددته الولايات المتحدة لهذه الحرب متمثلاً بـ «الحق في استخدام القوة في الدفاع عن الذات»، وليس في إطار نظام الأمن الجماعي. البعد الثاني هو وضع الإطار القانوني للدعم الاستخباراتي والمعلوماتي لتلك «الحرب».

ويرجع الدور المحدود للأمم المتحدة في تلك الأزمة إلى التوصيف الذي انطلقت منه الولايات المتحدة في التعامل مع هجمات أيلول/سبتمبر باعتبارها عملاً من أعمال «الدفاع عن النفس»، الأمر الذي لا يفرض عليها تالياً الرجوع إلى مجلس الأمن للحصول على تصريح مسبق للقيام بعمليات عسكرية ضد تنظيم القاعدة أو نظام طالبان أو من تراهم مسؤولين عن القيام بتلك العمليات، على نحو يمنحها قدراً أكبر من حرية الحركة من دون الرجوع إلى مجلس الأمن. وفي المقابل، اقتصر توظيف مجلس الأمن على خلق إطار قانوني لضمان الدعم الفني والمعلومات والاستخباراتي للولايات المتحدة في تلك الحرب/الحروب، وهو ما كفله القرار الرقم (١٣٧٣)، وأعاد تأكيده القرار الرقم (١٣٧٧).

ب ـ المرونة الشديدة وغموض الهدف النهائي للائتلاف

اتسم الائتلاف الدولي لمحاربة الإرهاب بدرجة كبيرة من المرونة. ورجعت هذه المرونة إلى عاملين أساسيين: الأول هو غياب تعريف محدد لماهية الإرهاب ـ التهديد الرئيس موضوع المواجهة والحرب. وقد أدى غياب هذا الوضوح إلى ظهور عدد من الإشكاليات، كان أبرزها عدم التمييز بين الإرهاب والمقاومة المشروعة للاحتلال. وبدت تلك المشكلة ذات أهمية وبخاصة للدول العربية والإسلامية، فقد مثل التمييز بين الإرهاب والمقاومة المشروعة للاحتلال أحد الشروط المهمة التي درجت التصريحات العربية التشديد عليها بل واعتبارها شرطاً رئيساً في بعض الحالات للمشاركة في الائتلاف الدولي. فقد أكد وزير الخارجية السوري دعم بلاده جهود مكافحة الإرهاب وفق أربعة مبادئ كان أهمها الانطلاق من مفهوم وتعريف محدد للإرهاب، وألّا تكون هناك علاقة بين الإرهاب والعالم الاسلامي والعربي. إضافةً إلى باكستان التي حرصت على ضرورة توصيف أنشطة التنظيمات الإسلامية الكشميرية باعتبارها «مقاومة» مشروعة للاحتلال. وفى مقابل غياب

---

(٩١) راجع نصّ قرار مجلس الأمن الرقم ١٣٧٧ الصادر في ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١.

هذا التعريف اعتمدت الحرب ضد الإرهاب على التعريف الأمريكي للإرهاب والقوائم والتقارير الأمريكية الخاصة بالتنظيمات الإرهابية والدول الراعية للإرهاب.

ويتعلق العامل الثاني بغموض الأهداف العملياتية للحرب على الإرهاب، أو المراحل التالية لتلك الحرب بعد أفغانستان. فرغم وجود توافق نسبي على الحالة الأفغانية، إلا أن هذا التوافق لم يمتد إلى حالات أخرى بدأ الحديث عنها سريعاً، وبخاصة بعد طرح الإدارة الأمريكية مفهوم «محور الشر» (العراق، وإيران، وكوريا الشمالية)، وهو ما عمّق الغموض حول الأهداف التالية لتلك الحرب. وبالأحرى لم نكن إزاء ائتلاف دولي واحد وثابت، بقدر ما كنا إزاء مراحل وأشكال مختلفة من الائتلافات الدولية. وقد عبَّر عن ذلك صراحة وزير الدفاع الأمريكي آنذاك دونالد رامسفيلد، بقوله «إن هذه الحرب لن تشن بواسطة ائتلاف كبير متحد خلف هدف واحد... وإنما ستقوم على ائتلافات بين دول عديدة، ائتلافات قد تتغير وتتطور حسب الظروف. وفي هذه الائتلافات ستقوم الدول بأدوار مختلفة وستكون مساهمتها متباينة أيضاً... سيكون دعم بعض الدول لنا علنياً، في حين أن البعض الآخر ولأسباب تتعلق بظروفه سيكون دعماً سرياً»[٩٢].

وقد نتج من تلك السمة أن انطوت عملية بناء الائتلاف الدولي على عدد من التناقضات مع الانتقال من مرحلة إلى أخرى، ففي الوقت الذي اعتمدت فيه الولايات المتحدة على باكستان في المسرح الأفغاني أصبحت باكستان ذاتها هدفاً في مرحلة لاحقة، وفي الوقت الذي تم فيه تحييد دور الهند في الحرب ضد أفغانستان بناء على طلب باكستان، فقد أدّت الهند الدور المحوري في الضغط على باكستان لإعادة ترتيب الداخل الباكستاني وتحجيم الجماعات الإسلامية الراديكالية في باكستان وكشمير. وفي الوقت الذي تم فيه استبعاد إسرائيل من المشاركة في أي عمليات عسكرية إلا أن ذلك لا ينفي قيام إسرائيل بعمليات سرية. وقد أدى غموض الهدف الرئيس للائتلاف الدولي إلى غموض مماثل لمداه الزمني، والمعايير التي يمكن الاعتماد عليها لتحديد نقطة النهاية بالنسبة إلى عمل هذا الائتلاف. بل ربما يصبح الائتلاف لانهائياً من حيث مداه الزمن في ضوء تصريح رامسفيلد في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ بأن هدف الائتلاف هو «تحقيق الأمن والحرّية للشعب الأمريكي»[٩٣].

وقد انعكست السمات السابقة على هيكل الائتلاف الدولي. فقد اتسم هذا الائتلاف بدرجة كبيرة من المركزية على المستوى العسكري، شمل الولايات المتحدة كفاعل رئيس مع مشاركة محدودة من جانب بعض الحلفاء الأوروبيين. بينما اتسم بدرجة كبيرة من الاتساع والمرونة الشديدة على المستوى المعلوماتي والاستخباراتي. وقد قصدت الولايات المتحدة تحقيق تلك المركزية من خلال استبعاد المشاركة العسكرية للناتو أو التصرف وفق أحكام نظام «الأمن الجماعي»، لتحقيق أغراض عديدة، على رأسها استعادة «الهيبة» و«الكرامة» الأمريكية التي اهتزت كثيراً بفعل عمليات أيلول/سبتمبر واستعادة ثقة المجتمع الأمريكي في قدراته الدفاعية، فضلاً عن استغلال

(٩٢) انظر تصريحات وزير الدفاع الأمريكي، في: *New York Times*, 27/9/2001.

(٩٣) المصدر نفسه.

البيئة الدولية أزمة أيلول/سبتمبر لإثبات قدراتها الدفاعية أمام منافسيها التقليديين أو المحتملين - وبخاصة الصين - وهي على أعتاب مرحلة جديدة من النظام الدولي. أيضاً يفسر تلك المركزية إدراك الولايات المتحدة أهمية توافر أكبر قدر ممكن من حرية التصرف والحركة في حرب طويلة المدى لا تحتاج إلى تحالف يقوم على هيكل جامد.

وفي مقابل الحرص على المركزية العسكرية، سعت الولايات المتحدة إلى بناء ائتلاف دولي يضم أكبر عدد ممكن من الدول على المستوى المعلوماتي والاستخباراتي. كما كان الدعم المعلوماتي والاستخباراتي هو المستوى الأكثر واقعية للنسبة الغالبة من الدول، وبخاصة الدول العربية والإسلامية والدول الصغيرة؛ التي حرصت على عدم الانضمام إلى هذا الائتلاف تجنباً للمشاركة في أعمال عسكرية ضد دول أو أهداف تالية غير محددة، ولكنها حرصت في الوقت ذاته على عدم الخروج كلية عن نطاق الائتلاف.

ج - بناء الائتلاف في ظل علاقات صراعية للولايات المتحدة مع القوى الدولية الرئيسة

أدت بيئة العلاقات الدولية السائدة قبل أحداث أيلول/سبتمبر، وبخاصة منذ مجيء الإدارة الأمريكية الجديدة للرئيس بوش الابن، دوراً مؤثراً في بناء الائتلاف الدولي للحرب على الإرهاب. فقد اتبعت إدارة بوش توجهاً خارجياً مال إلى العزلة، من جانب، واستعداء للقوى الخارجية، من جانب آخر، سواء الحلفاء الأوروبيين التقليديين أو الأعداء الآسيويين المحتملين. وتكرَّس هذا التوجه من خلال عدد من السياسات، كان أهمها تبني مشروع «برنامج بناء الدرع المضادة للصواريخ الباليستية»، بعد أن كانت الإدارة الأمريكية السابقة للرئيس بيل كليتنون قد فضلت تجميده. وقد أسهم هذا المشروع في توتر العلاقات الأمريكية مع روسيا. وزادت احتمالات التوتر في العلاقات الأمريكية - الروسية مع إعلان الإدارة الأمريكية نيتها الانسحاب من معاهدة عام ١٩٧٢، وهي المعاهدة التي اعتبرت أساس التوازن الاستراتيجي العالمي طوال العقود السابقة. كما كان القرار الأمريكي بالانسحاب من بروتوكول «كيوتو» الخاص بمعالجة ظاهرة الاحتباس الحراري والذي وقعت عليها الإدارة الأمريكية السابقة، عاملاً إضافياً في تكريس توتر العلاقات الأمريكية مع القوى الدولية الرئيسة بما فيهم الحلفاء التقليديون. ومن ناحية ثالثة، جاء اتجاه إدارة بوش إلى إهمال قضية الشرق الأوسط وتركها فريسة للتفاعلات الإقليمية، وما أدى إليه من تداعيات سلبية على القضية الفلسطينية، وبخاصة في ظل سيطرة حكومة إسرائيلية يمينية متشددة (حكومة أرئيل شارون)، محوراً آخر لتوتر العلاقات الأمريكية مع الوطن العربي، بما في ذلك الدول المعتدلة منها، ونمو اتجاه قوي داخل الوطن العربي يدعو إلى عدم التعويل على الولايات المتحدة، ليس فقط في مجال الضغط على إسرائيل وفرض تسوية شاملة للصراع العربي - الإسرائيلي، ولكن أيضاً كوسيط نزيه في إدارة هذا الصراع.

وفي إطار هذا النمط من التفاعلات، شهدت بيئة العلاقات الدولية خلال الفترة، من مجيء الإدارة الأمريكية الجديدة إلى أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر، عدداً من التفاعلات والسياسات

الدولية، عكست قدراً من التحول النسبي في السياسات الخارجية للدول الرئيسة، وبخاصة روسيا والصين والاتحاد الأوروبي. كان أبرز تلك التفاعلات معارضة روسيا المشروع الأمريكي الخاص بتغيير نظام العقوبات المفروضة على العراق والمعروف بمشروع «العقوبات الذكية»، وتهديدها باستخدام حق الفيتو داخل مجلس الأمن ضد المشروع، الأمر الذي دفع الولايات المتحدة إلى إرجاء طرحه.

أيضاً يشار في هذا السياق إلى الأزمة الصينية ـ الأمريكية التي نشبت بسبب اصطدام طائرة استطلاع أمريكية بإحدى المقاتلات الصينية بالقرب من السواحل الصينية في نيسان/أبريل ٢٠٠١، والتي عكست بشكل واضح اتجاه الصين إلى اتخاذ موقف متشدد تجاه الإدارة الأمريكية الجديدة، على نحو مثلت معه الأزمة مؤشراً مهماً لاحتمالات حدوث تحول في طبيعة العلاقات الأمريكية ـ الصينية مقارنةً بإدارة كلينتون التي قامت على «المنهج التصالحي»[٩٤].

وقد ساهم نمط التفاعلات السابقة في خلق بيئة دولية أقرب إلى الصراع منه إلى التعاون بين الولايات المتحدة والقوى الرئيسة، من ناحية، والمزيد من التقارب بين القوى الرئيسية المناوئة للسياسات الأمريكية، من ناحية أخرى، كان أهمها التقارب الصيني ـ الروسي. وقد دفع تصاعد وتيرة هذا النمط من التفاعلات بعض التحليلات إلى الحديث عن إرهاصات تحوُّل في بنية النظام الدولي من النظام أحادي القطبية الذي تطور بعد انهيار الاتحاد السوفياتي، إلى نظام دولي متعدد الأقطاب في حالة استمرار هذا النمط من التفاعلات فترة زمنية مناسبة[٩٥].

د ـ اعتماد الخطاب الديني في بناء الائتلاف

انطوى رد الفعل الأمريكي والغربي، على المستويين الرسمي أو الشعبي، وعملية بناء الائتلاف الدولي، على استخدام خطاب أثار درجة من الاستقطاب الديني بين الغرب المسيحي والعالم الإسلامي. وقد جسد هذا التوجه وصف الرئيس الأمريكي جورج بوش الحرب ضد الإرهاب بأنها «حرب صليبية»، ونقد رئيس الوزراء الإيطالي بيرلسكوني للحضارة الإسلامية. وعلى الجانب الآخر، فقد دعم هذا التوجه من الاتجاهات التي نظرت إلى الحرب ضد الإرهاب باعتبارها حرباً دينية موجهة ضد الإسلام والعالم الإسلامي، كما حفز الجماعات والتنظيمات الإسلامية، المعتدلة منها أو المتشددة، على قراءة الائتلاف الدولي من المنظور ذاته. عبر هذا التوجه، على سبيل المثال، البيان الصادر في القاهرة عن ٣٣ من علماء الدين وقادة الحركات والمنظمات الإسلامية في مصر وقطر وباكستان وسورية والكويت وفلسطين واليمن ولبنان وبنغلادش والأردن وتونس والسودان والعراق والمغرب وسريلانكا. ورفض البيان مشاركة العالم الإسلامي في «إجراءات لا تنبني إلا على نزعة

---

(٩٤) انظر: هناء عبيد، «جديد العلاقات الأمريكية الصينية في ظل إدارة بوش،» ملف الأهرام الاستراتيجي (مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ـ القاهرة)، العدد ٧٧ (أيار/مايو ٢٠٠١).

(٩٥) «هل تشهد المرحلة المقبلة صياغة جديدة للتحالفات الدولية؟،» الحياة، ٢٠٠٢/١/٣، ص ٩.

انتقامية ورد فعل ظالم»[96]. ومن بين تلك الأمثلة المهمة أيضاً، بيان جبهة علماء الأزهر الشريف الصادر في ٢٠٠١/٩/٢١ الذي رفض فكرة انفراد الولايات المتحدة بتحديد مفهوم الإرهاب وإلصاقه بالعرب والمسلمين. كما رفض البيان نسب أحداث أيلول/سبتمبر إلى أي من الدول العربية أو الإسلامية أو شخص بمفرده، بدعوى أن تخطيط وتنفيذ تلك العمليات يفوق قدرات العالم العربي والإسلامي. وحذر البيان الدول العربية والإسلامية من الانضمام إلى هذا الائتلاف. كما انتقد البيان أيضاً تصريح بوش بشأن «الحرب الصليبية»، ودعا الدول العربية والإسلامية إلى الحذر في السماح بتقديم التسهيلات إلى الائتلاف الدولي المزمع تشكيله لتوجيه ضربات إلى الدول المجاورة سواء كانت دولاً إسلامية أو غير إسلامية من دون توافر أدلة كافية تسمح بـ «القصاص». وطرح البيان إطاراً مخالفاً لمعالجة الإرهاب الدولي يقوم على توفير «العدل للمظلومين واحترام حقوق الشعوب في بلادها وديارها»[97].

تبع ذلك صدور بيان آخر وقع عليه ٧٤ من قادة الحركات الإسلامية وعلماء الدين في عدد كبير من الدول، استنكر العقاب العشوائي وتصوير هجمات أيلول/سبتمبر باعتبارها حرباً على قيم الديمقراطية والحرية والحضارة. ودعا البيان إلى فهم تلك الهجمات باعتبارها نتاجاً لوجود «رؤية مختلفة في شأن كيفية معالجة مسألة القوة والهيمنة والسيطرة على العالم، ما يتطلب جهداً إنسانياً لإقامة نظام عالمي وعلاقات دولية مؤسسة على القيم الأخلاقية والاحترام المتبادل والعدل»[98].

كما أصدرت «جبهة العمل الإسلامي» الأردنية فتوى حرّمت فيها التحالف مع الولايات المتحدة في أي عملية عسكرية ضد دولة إسلامية[99]. كذلك، أفتت «هيئة علماء السودان» بتحريم تحالف الدول الإسلامية مع الولايات المتحدة، وخصوصاً في حالة انضمام إسرائيل إلى التحالف. ووصفت الهيئة الائتلاف المزمع تشكيله بأنه يهدف إلى شن حرب صليبية ضد العالم الإسلامي[100].

وقد عمّق هذه القراءة لدى تلك الهيئات والجماعات الإسلامية، مظاهر العنف التي تعرضت لها الجاليات الإسلامية داخل الولايات المتحدة والدول الأوروبية عقب أحداث أيلول/سبتمبر. ورغم أن الكثير من تلك البيانات قد صدرت عن جهات وجماعات غير رسمية، إلا أن هذه البيانات أدت دوراً مهماً في وضع حد أقصى لحدود تعاون الحكومات مع الائتلاف الدولي.

تم تشكيل الائتلاف الدولي لمحاربة الإرهاب، والتي كانت أفغانستان محطته الأولى، في ظل بيئة عالمية اتسمت بالعلاقات الأمريكية المضطربة مع القوى العالمية الرئيسية، فضلاً عن استناده إلى تهميش واضح لدور الأمم المتحدة، سواء في الحرب أو إعادة بناء الدولة الأفغانية، وغموض

(٩٦) «٣٣ من العلماء وقادة الحركات الإسلامية يحذرون من ضرب أفغانستان،» الحياة، ٢٠٠١/٩/٢١، ص ٤.

(٩٧) «علماء الأزهر يحذرون من مخططات لضرب القوى الوطنية والإسلامية،» الحياة، ٢٠٠١/١٢/٢٢، ص ٦.

(٩٨) «قادة حركات إسلامية وعلماء يرفضون العقاب العشوائي،» الحياة، ٢٠٠١/٩/٢٣، ص ٨.

(٩٩) «بعد فتوى الإسلاميين ضدّ التحالف عسكرياً مع واشنطن تعبئة سياسية في الأردن لاحتواء تداعيات الرد الأمريكي،» الحياة، ٢٠٠١/٩/٢٢، ص ٧.

(١٠٠) «فتوى في الخرطوم ضدّ التحالف مع أمريكا،» الحياة، ٢٠٠١/٩/٢٣، ص ٥.

شديد في غايات هذه الحرب ومراحلها المختلفة، إضافة إلى الاعتماد على خطاب ديني أسهم في تكريس حالة من الانقسام والاستقطاب. كل ذلك، كان له تأثيره السلبي المباشر، سواء في حجم هذا الائتلاف وعدد الدول المشاركة فيه، أو في درجة تماسكه واستعداد أعضائه لتقاسم تكاليف الحرب، ثم المشروع الأمريكي في أفغانستان.

٢ ـ البيئة الإقليمية

كان للبيئة الإقليمية دور سلبي في عملية بناء الدولة في أفغانستان. وقد اتخذ هذا التأثير شكلين أو مستويين: الأول، هو انتشار ظاهرة الدولة الفاشلة والهشة في الإقليم والتي كان لها تأثيرها السلبي في فرض دور إقليمي فاعل في دعم المشروع الخارجي؛ المستوى الثاني، هو غياب «التوافق الإقليمي»[١٠١] حول هذا المشروع.

أ ـ بيئة إقليمية يغلب عليها ظاهرة الدولة الفاشلة والهشة

كما سبق القول، فإن وقوع مشروع إعادة بناء الدولة في إقليم يغلب عليه ظاهرة «الدولة الفاشلة» أو «الدولة الهشة»، يؤدي إلى انتقال مظاهر الفشل إلى الدولة المستهدف إعادة بنائها، كما يعقّد تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة. ويصدق ذلك بشكل كبير على حالة أفغانستان، إذ يأتي إقليم جنوب آسيا في الترتيب الأول بين أقاليم العالم من حيث مؤشر «الدول الفاشلة»، يليه في ذلك إقليم شرق أفريقيا. وعلى مستوى الإقليم، جاءت أفغانستان في مقدمة الدول الأكثر فشلاً. ويلاحظ من بيانات الجدول الرقم (٤ ـ ٧) أن أياً من دول الجوار الجغرافي المباشر (باكستان، وإيران، وتركمنستان، وأوزبكستان، وطاجكستان) لم يقل مؤشر الدولة الفاشلة فيها خلال السنوات الخمس (٢٠٠٩ ـ ٢٠١٣) عن ٨٢ نقطة (باستثناء سنوات قليلة)، وتراوحت قيمة المؤشر في حالة باكستان خلال تلك الفترة بين (١٠١,٦ ـ ١٠٤,١)، وتراوح ترتيبها بين (١٠ ـ ١٣)، وهو وضع قريب نسبياً من وضع أفغانستان. كما أن أربعاً من دول الإقليم (باكستان، وبنغلادش، وسريلانكا، ونيبال) لم يقلّ فيها مؤشر الدولة الفاشلة عن نحو ٩٢ نقطة خلال السنوات الخمس (٢٠٠٩ ـ ٢٠١١). وتظل الهند هي الاستثناء تقريباً بين دول الإقليم التي تبتعد نسبياً من حالة الدولة الفاشلة. لكن يظل وضع الهند متأخراً نسبياً مقارنةً بدول شرق آسيا والدول الأوروبية على سبيل المثال.

---

(١٠١) يقصد الباحث بدرجة «التوافق الإقليمي» حول مشروع إعادة بناء الدولة: مدى وجود مصلحة مشتركة بين القوى الإقليمية ودول الجوار الجغرافي في نجاح/إنجاح هذا المشروع؛ فكلما اتّسع نطاق هذه المصلحة واجتمعت حولها القوى الإقليمية ودول الجوار الإقليمي، زادت درجة التوافق الإقليمي. لكن الباحث يميّز في الوقت ذاته بين وجود هذه المصلحة من حيث المبدأ، ووجود بعض المشكلات التي تحول دون ترجمة هذا التوافق إلى سياسات إقليمية فعلية وفاعلة لإنجاح عملية إعادة بناء الدولة، بدءاً من الامتناع عن القيام بأي سياسات معطلة لتلك العملية أو من شأنها رفع تكلفتها السياسية والأمنية والاقتصادية، وانتهاء بالمشاركة الفاعلة في تلك العملية.

الجدول الرقم (٤ ـ ٧)

حالة دول الجوار الجغرافي والإقليمي لأفغانستان تبعاً لمؤشر دليل الدولة الفاشلة (١٩٩٥ ـ ٢٠١١)

(الرقم بين القوسين يشير إلى ترتيب الدولة على المؤشر)

السنة	أفغانستان	باكستان	إيران	تركمنستان	أوزبكستان	طاجاكستان	بنغلادش	سريلانكا	نيبال	الهند
٢٠٠٥	٩٩ (١١)	٨٩,٤ (٣٤)	٨٣,٨ (٥٧)	٧٦,٥ (٧٠)	٩٣,٢ (٢٤)	٨٦,٧ (٤٩)	٩٤,٣ (١٧)	-	٨٩ (٣٥)	٦٩,٥ (٧٦)
٢٠٠٦	٩٩,٨ (١٠)	١٠٣,١ (٩)	٨٤ (٥٣)	٨٦,١ (٤٥)	٩٤,٤ (٢٣)	٨٧,٧ (٤٢)	٩٦,٣ (١٩)	٩٢,٤ (٢٥)	٩٥,٤ (٢٠)	٧٠,٤ (٩٣)
٢٠٠٧	١٠٢,٣ (٨)	١٠٠,١ (١٢)	٨٢,٨ (٥٧)	٨٧,٥ (٤٣)	٩٣,٥ (٢٢)	٨٨,٧ (٣٩)	٩٥,٩ (١٦)	٩٣,١ (٢٥)	٩٣,٦ (٢١)	٧٠,٨ (١١٠)
٢٠٠٨	١٠٥,٤ (٧)	١٠٣,٨ (٩)	٨٥,٧ (٤٩)	٨٦,٢ (٤٦)	٩٣,٤ (٢٦)	٨٨,٩ (٣٨)	١٠٠,٣ (١٢)	٩٥,٦ (٢٠)	٩٤,٢ (٢٣)	٧٢,٩ (٩٨)
٢٠٠٩	١٠٨,٢ (٧)	١٠٤,١ (١٠)	٩٠ (٣٨)	٨٤,٣ (٥٩)	٩٢,٨ (٣١)	٩٠,٣ (٣٧)	٩٨,١ (١٩)	٩٦,٧ (٢٢)	٩٥,٤ (٢٥)	٧٧,٨ (٨٧)
٢٠١٠	١٠٩,٣ (٦)	١٠٢,٥ (١٠)	٩٢,٢ (٣٢)	٨٢,٥ (٦٥)	٩٠,٥ (٣٦)	٨٩,٢ (٣٨)	٩٦,١ (٢٤)	٩٥,٧ (٢٥)	٩٥,٤ (٢٦)	٧٩,٢ (٧٩)
٢٠١١	١٠٧,٥ (٧)	١٠٢,٣ (١٢)	٩٠,٢ (٣٥)	٧٩,٧ (٧٥)	٨٨,٣ (٣٩)	٨٨,٣ (٣٩)	٩٤,٤ (٢٥)	٩٣,١ (٢٩)	٩٣,٧ (٢٧)	٧٩,٣ (٧٦)
٢٠١٢	١٠٦ (٦)	١٠١,٦ (١٣)	٨٩,٦ (٣٤)	٧٧,٤ (٨١)	٨٧,٥ (٣٩)	٨٥,٧ (٤٦)	٩٢,٢ (٢٩)	٩٢,٢ (٢٩)	٩٣ (٢٧)	٧٨ (٧٨)
٢٠١٣	١٠٦,٧ (٧)	١٠٢,٩ (١٣)	٨٩,٧ (٣٧)	٧٦,٧ (٨١)	٨٦,٩ (٤٤)	٨٥,٢ (٥١)	٩٢,٥ (٢٩)	٩٢,٩ (٢٨)	٩١,٨ (٣٠)	٧٧,٥ (٧٩)

المصدر: «The Failed States Index,» The Fund for Peace (Different Years), <http://www.fundforpeace.org>, (accessed on 2 June 2013).

ب ـ حسابات القوى الإقليمية ودول الجوار الجغرافي حول مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان

لا يمكن القول إنَّ مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان قد افتقد بشكل كامل وجود «توافق إقليمي» حول أهمية هذا المشروع. إذ إن قراءة دقيقة لحسابات القوى الإقليمية تشير إلى وجود مصالح مشتركة فيما بينها حول أهمية إعادة بناء أفغانستان. لكن ظلت هناك مشاكل تتعلق بوجود بعض التخوفات لدى العديد من القوى الإقليمية لا ترتبط بنجاح عملية إعادة بناء الدولة في حد ذاتها، بقدر ما ترتبط ببعض سياسات دولة الاحتلال في إعادة بناء الدولة، ويتعلق بعضها الآخر بالخلافات القائمة بين بعض هذه القوى الإقليمية ودولة الاحتلال (حالة باكستان والولايات المتحدة، وإيران والولايات المتحدة)، ويتعلق بعضها بالصراعات الإقليمية ـ الإقليمية (الصراع الهندي ـ الباكستاني)، وانعكاس هذه الخلافات على عملية إعادة بناء الدولة. ويظل العامل المهم هو عدم قدرة دولة الاحتلال على القضاء على هذه التخوفات، وعدم قدرتها على بناء توافقات مع بعض القوى الإقليمية حول عدد من القضايا الخلافية المهمة.

(١) باكستان: لا يمكن القول إن هناك مصلحة استراتيجية باكستانية في استمرار فشل الدولة في أفغانستان؛ إذ إن نجاح هذا المشروع ينطوي على العديد من المكاسب الإيجابية، السياسية والاقتصادية والأمنية، بالنسبة إلى باكستان. فمن ناحية، يمكن القول إن تأسيس دولة موحدة مستقرة في أفغانستان يقطع الطريق على طموح القومية البشتونية في تأسيس دولتها المستقلة؛ فظروف الحرب الأهلية أو عدم نجاح مشروع إعادة بناء الدولة الأفغانية في استيعاب القومية البشتونية يمكن أن يعيد هذا المشروع إلى الواجهة. ومن ناحية أخرى، فإن بناء أفغانستان قوية ومستقرة يسهم بدوره في عودة مشروعات التعاون الاقتصادي والتجارة الإقليمية في جنوب آسيا، وعبر إقليمَي جنوب ووسط آسيا. وهناك بالفعل العديد من هذه المشروعات، في مجال التجارة والطاقة، التي ما تزال تنتظر تحقيق الاستقرار في أفغانستان. هذه المشروعات سوف ترتب مكاسب اقتصادية ومالية ضخمة للاقتصاد الباكستاني[١٠٢].

ورغم التحاق باكستان بالائتلاف الدولي للحرب ضد طالبان والقاعدة، إلا أن الولايات المتحدة لم تستطع تأمين الدعم والتعاون الباكستاني الكامل لمشروعها في أفغانستان من دون إثارة المشكلات أو الأزمات من وقت إلى آخر. هناك عوامل عديدة حالت دون استقرار التوافق اللازم بين الطرفين حول الملف الأفغاني. يتعلق العامل الأول بخبرة توجهات السياسة الخارجية الباكستانية تجاه أفغانستان، فقد ظلت هذه السياسة حتى بدء الاحتلال الأمريكي لأفغانستان أسيرة المنظور الأمني، بينما تراجع المنظوران السياسي والاقتصادي، وهو ما أدى إلى ضعف هذه السياسة وافتقادها التنوع. العامل الثاني، ويرتبط بالأول، يتمثل بسيطرة القضية الإثنية على هذه السياسة،

(١٠٢) Rhinefield, «Implications of Societal Fragmentation for State Formation: Can Democracy Succeed in Afghanistan?,» pp. 86-87.

حيث ظلت السياسة الباكستانية مدفوعة بالتخوف من تنامي النزعات الانفصالية داخل البشتون في المنطقة (جنوب أفغانستان ومنطقة الحدود الشمالية الغربية في باكستان). هذه التوجهات أدت إلى وجود أزمة ثقة بين باكستان، من ناحية، والنخبة الأفغانية، عموماً، ونخبة مرحلة ما بعد الحرب خصوصاً، من ناحية أخرى، حيث مالت هذه النخبة إلى تبني صورة سلبية حول حقيقة التوجهات الباكستانية تجاه أفغانستان[١٠٣].

العامل الثالث يتعلق بتجاهل الولايات المتحدة الدور والمصالح الباكستانية في أفغانستان. وقد بدا هذا التجاهل أكثر وضوحا عندما بدأت فكرة الحوار مع طالبان تتّخذ مسارها الفعلي على الأرض في سنة ٢٠٠٨. فرغم أن باكستان كانت في مقدمة الدول التي طرحت فكرة حتمية الحوار مع الحركة، إلا أن الحكومة الأفغانية تجاهلت الدور الباكستاني أثناء المرحلة الأولى من الحوار التي أجريت مع الحركة تحت إشرافها خلال الفترة (٢٠٠٨ ـ ٢٠١٠). هذا الاستبعاد أو التهميش دفع بباكستان، وبالأخص الجيش والمخابرات، إلى محاولة تعطيل مشروع المصالحة من ناحية، والإمساك بأوراق اللعبة الأفغانية من ناحية أخرى. واستطاعت باكستان تحقيق هذين الهدفين من خلال وسائل عديدة، شملت، على سبيل المثال: (١) تقديم الملاذات الآمنة لقيادات التنظيمات الأفغانية الثلاثة الرافضة مشروع إعادة بناء الدولة (طالبان ـ أفغانستان، وشبكة حقاني، والحزب الإسلامي بقيادة قلب الدين حكمتيار) داخل الأراضي الباكستانية. (٢) رفض استهداف هذه التنظيمات داخل الأراضي الباكستانية. فرغم العمليات العسكرية التي ينفذها الجيش من وقت إلى آخر ضد حركة طالبان ـ باكستان، إلا أنه لم يوافق على توسيع نطاق تلك العمليات لتشمل التنظيمات الأفغانية داخل أراضيها. وكان المثال الأوضح، مقاومة الجيش الباكستاني توسيع العمليات العسكرية التي نفذها ضد طالبان ـ باكستان في وادي سوات في عام ٢٠٠٩ لتشمل منطقة شمال وزيرستان وهي منطقة تركز مجلس شورى طالبان ـ أفغانستان المعروف بـ «شورى كويتا». (٣) التدخل باعتقال بعض قيادات طالبان من المؤيدين لمبدأ الحوار مع الولايات المتحدة[١٠٤]. والنموذج البارز هو اعتقال الملا عبد الغني برادر ـ قائد العمليات العسكرية لطالبان والرجل الثاني داخل الحركة بعد الملا عمر ـ في الأسبوع الأول من شهر شباط/فبراير ٢٠١٠[١٠٥]. وعلى الرغم

(١٠٣) Moeed Yusuf, Huma Yusuf and Salman Zaidi, «Pakistan, The United States and the End Game in Afghanistan: Perceptions of Pakistan's Foreign Policy Elite,» A Jinnah Institute Research Report (Jinnah Institute – Pakistan) (2011).

(١٠٤) «Talking about Talks: Towards A Political Settlement in Afghanistan,» International Crisis Group (Brussels), Asia Report, no. 221 (26 March 2012), p. 11.

(١٠٥) غير معلوم بالضبط تاريخ اعتقال الملا برادر، لكن تمّ الإعلان عن هذا الاعتقال في ١٧ شباط/فبراير ٢٠١٠، حيث أشارت المصادر الباكستانية إلى أن الاعتقال تمّ قبل حوالى عشرة أيام من ذلك التاريخ، ما يعني أن هذا الاعتقال قد تمّ في الغالب خلال الأسبوع الأول من شهر شباط/فبراير ٢٠١٠. وقد صَدَرَت تصريحات أمريكية بمناسبة هذه العملية رأت فيها تعبيراً عن «نجاح كبير للجهود المشتركة في المنطقة»، ما قد يعكس أن عملية الاعتقال جاءت نتيجة جهود باكستانية ـ أمريكية مشتركة، وما ينفي كونها نتيجة عمل مخطّط باكستاني لإفساد أو تعطيل جهود المصالحة مع طالبان، لكن وزير الداخلية الباكستاني، رحمان مالك، نفى أن تكون هذه العملية مشتركة مع الولايات المتحدة. =

مما يبدو عليه اعتقال قيادات كبيرة من حركة طالبان ـ أفغانستان بوساطة الأجهزة الأمنية الباكستانية من تعاون باكستاني مع الولايات المتحدة وخدمة للمصالح والمطالب الأمريكية تجاهها، إلا أنه لا يمكن استبعاد احتمال سعي عملية الاعتقال إلى تعطيل مشروع المصالحة والتأثير في توجهات الجناح المؤيد هذا التوجه داخل الحركة، وبخاصة أن برادر يعد واحداً من أبرز القيادات العليا داخل الحركة المؤيدة مبدأ الحوار. وقد تأكد هذا التفسير مع سماح السلطات الباكستانية بإجراء لقاءات بين مسؤولين أفغان وأمريكيين وبرادر[١٠٦].

(٢) إيران: حافظت إيران طوال العقود الثلاثة الماضية على نفوذ لها داخل أفغانستان. غير أن هذا النفوذ اتخذ أشكالاً ودرجات مختلفة من مرحلة إلى أخرى. فقد أدى تزامن الثورة الإيرانية وما تبعها من تدهور العلاقات الإيرانية مع الولايات المتحدة، مع بدء الاحتلال السوفياتي لأفغانستان، ثم بدء الحرب الإيرانية ـ العراقية، أن اضطرت إيران إلى المحافظة على علاقات جيدة مع الاتحاد السوفياتي، ليس فقط بهدف موازنة تدهور علاقاتها مع الولايات المتحدة، ولكن أيضاً بهدف العمل على إقناع الاتحاد السوفياتي بوقف مبيعات السلاح للعراق. هذه التعقيدات أدت إلى تراجع الأهمية النسبية للقضية الأفغانية على أجندة السياسة الخارجية الإيرانية، وأصبحت هذه السياسة محكومة بالعلاقات الإيرانية ـ الأمريكية، والحرب الإيرانية ـ العراقية التي أصبحت القضية المركزية لإيران خلال عقد الثمانينيات من القرن الماضي. وهكذا، ورغم وجود نحو ١ ـ ١,٥ مليون لاجئ أفغاني داخل إيران نتيجة الاحتلال السوفياتي لأفغانستان، ورغم الموقف الإيراني المعلن الرافض هذا الاحتلال ودعوة الاتحاد السوفياتي إلى الانسحاب من أفغانستان، إلا أن هذا الموقف لم يصل إلى حد تعريض العلاقات الإيرانية مع الاتحاد السوفياتي للخطر. كان ذلك واضحاً من خلال امتناع إيران عن الانضمام إلى المحور «الأمريكي ـ السعودي ـ الباكستاني» الذي تشكّل بهدف تقديم الدعم السياسي والمادي للمقاومة الأفغانية للاحتلال. لكن هذا لم يحل أيضاً دون تطوير إيران نفوذاً لها داخل أفغانستان، ولكنه ظل أقرب إلى «النفوذ الأيديولوجي» داخل الأقلية الشيعية وداخل

= وبرادر هو عضو مجلس شورى الحركة، كما شغل منصب نائب وزير الدفاع في حكومة طالبان، ويعتقد أنه أحد أصهار الملا عمر. والملا برادر ليس هو القيادة الطالبانية الوحيدة التي تمّ اعتقالها، فقد تمّ أيضاً اعتقال الملا عبد السلام حاكم إقليم قندز في ظل نظام طالبان، والملا مير محمد حاكم إقليم بغلان في ظلّ النظام نفسه.

انظر: «اعتقال اثنين آخرين من كبار قادة طالبان إضافة إلى الملا برادر،» بي بي سي عربي (١٨ شباط/فبراير ٢٠١٠)، <http://www.bbc.co.uk/arabic/worldnews/2010/02/100218_am_taleban_pakistan_arrests_tc2.shtml>.

وحول توجّهات الملا برادر إزاء عملية المصالحة، انظر أيضاً: «مصدر أفغاني: الملا برادار كان من مؤيدي المصالحة.. وخديعة باكستانية أدت إلى اعتقاله،» الشرق الأوسط، ٢٠١٠/٢/١٩.

(١٠٦) وفقاً للأخبار الصحفية المنشورة، رصد الباحث مرّتين لهذه اللقاءات، الأولى كانت في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وكانت الثانية في ١٢ آب/أغسطس ٢٠١٢، حيث سمحت السلطات الباكستانية بلقاء مسؤولين أفغان برادر داخل باكستان. انظر: «أفغان وأمريكيون أجروا محادثات سرّيّة مع الرجل الثاني في طالبان وقائد بالحركة يؤكد أن التمويل يأتي من بريطانيا،» القدس، ٢٠١٠/١٠/٢٢، و«Afghan Officials Meet Mulla Bradar in Pakistan,» ARY News (12 August 2012), <http://www.arynews.tv/english/newsdetail.asp?nid=62808>, (accessed on 17 September 2012).

مناطق تركز الشيعة، ساعدها في ذلك ضعف حضور الاحتلال السوفياتي في منطقة تركز الشيعة، ووجود عدد كبير من اللاجئين داخل الحدود الإيرانية(١٠٧).

هذا النفوذ أخذ مدى أبعد، عقب خروج الاحتلال السوفياتي من أفغانستان، فقد تبع الانسحاب وصدور تعهدات سوفياتية ـ أمريكية مشتركة بعدم التدخل في الشؤون الداخلية في أفغانستان، أن تدشنت مرحلة جديدة من التنافس والصراع على النفوذ في أفغانستان. فمن ناحية، سعت السعودية إلى توسيع نفوذها في أفغانستان وبناء نظام صديق هناك، كجزء من احتواء النفوذ الإيراني الشيعي وتوسيع النفوذ السعودي في جنوب ووسط آسيا. ومن ناحية أخرى، سعت باكستان بدورها إلى بناء نظام مماثل يضمن سيطرة البشتون والقبول بالحدود المشتركة بين البلدين، وضمان بقاء أفغانستان كعمق استراتيجي لها في حالة نشوب أي صراع أو حرب مع الهند. وعلى الجانب الآخر، سعت إيران إلى الحيلولة دون هيمنة الولايات المتحدة على أفغانستان، وبناء نظام صديق يضمن تحجيم النفوذ السعودي والباكستاني في أفغانستان. ونجحت إيران بالفعل في توسيع نفوذها داخل أفغانستان خلال هذه المرحلة من باب توسيع علاقاتها مع القوى غير البشتونية، ومحاولة توحيد هذه القوى. تم ذلك من خلال تشجيع المجموعات الشيعية على تشكيل كيان سياسي موحد يعبر عنها، وهو ما تحقق بالفعل بتأسيس «حزب الوحدة» في سنة ١٩٩٠، وتطوير إيران علاقاتها مع حزب «الجمعية الإسلامية» بقيادة برهان الدين، انتهى الأمر بتشكيل تحالف بين هذه القوى بقيادة أحمد شاه مسعود (طاجيكي) ومشاركة عبد الرشيد دوستم (أوزبكي)، استطاع إطاحة نظام نجيب الله وتنصيب رباني رئيساً للبلاد في حزيران/يونيو ١٩٩٢، استمر في السلطة حتى سقوط كابول في يد طالبان والسيطرة على السلطة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦.

ورغم أن إيران لم تستطع الحفاظ على نفوذها داخل أفغانستان خلال فترة الحرب الأهلية الأفغانية (١٩٩٢ ـ ١٩٩٦)، إلا أنه لا يمكن تفسير صعود النظام غير البشتوني بقيادة رباني خلال تلك الفترة من دون الأخذ في الاعتبار دور إيران في توحيد جهود القوى غير البشتونية بعد خروج الاتحاد السوفياتي(١٠٨). ومع صعود حركة طالبان وسيطرتها على السلطة في أيلول/سبتمبر ١٩٩٦، تلقت السياسة والمصالح الإيرانية هزيمة كبيرة في أفغانستان؛ فقد مثل هذا التحول انتصاراً لخصميها الرئيسين على الساحة الأفغانية: السعودية وباكستان، اللتين تحولتا بدءاً من سنة ١٩٩٤ إلى دعم طالبان بهدف بناء نظام سني بشتوني(*). هذا التحول وضع إيران في موقف دفاعي،

(١٠٧) Mohsen M. Milani, «Iran's Policy Towards Afghanistan,» *Middle East Journal*, vol. 60, no. 2 (Spring 2006), pp. 236-239.

(١٠٨) المصدر نفسه، ص ٢٤٠ ـ ٢٤١.

(*) لم تقتصر المصالح الباكستانية ـ السعودية على المصالح السياسية والدينية فقط، فقد كان بناء نظام سياسي صديق في أفغانستان يحقّق مصالح اقتصادية مشتركة للبلدين، كان أبرزها مشروع بناء خط أنابيب بطول ١٠٤٠ ميلاً، لنقل الغاز من تركمنستان إلى باكستان مروراً بأفغانستان. كان من المخطّط أن يتمّ تمويل هذا المشروع بواسطة شركة يونوكال UNOCAL الأمريكية وشركة دلتا السعودية للبترول، حيث قامت الشركتان بالفعل في ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٥ بتوقيع اتفاق مع رئيس تركمنستان. وتمّ بالفعل في ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧ تشكيل تحالف (كونسورتيوم) من عدد من الشركات تحت =

وتدهورت العلاقات بين إيران وطالبان، ونشب العديد من الأزمات الدبلوماسية بين الجانبين، بسبب ممارسات الأخيرة ضد المصالح الإيرانية بعامةٍ، وضد شيعة أفغانستان، بخاصّةٍ، حيث صدرت فتاوى بتكفيرهم، وقُتل منهم الآلاف. لكن إيران استمرت خلال هذه المرحلة في دعم الشيعة وتحالف الشمال والأقليات غير البشتونية.

إلا أن هذه المرحلة لم تدم طويلا، فقد انتهت بسقوط نظام طالبان، وهو ما دشن لمرحلة جديدة في السياسة الإيرانية تجاه أفغانستان. فقد أدى سقوط طالبان إلى تحقق ميزات سياسية مهمة لإيران، بدءاً من سقوط نظام سني متشدد ناصبها العداء خلال فترة بقائه، وانتهاء بوضع منافسيها الرئيسيين على الساحة الأفغانية (باكستان والسعودية) في وضع دفاعي بعد أن سقط نظامهما الحليف. وعلى العكس، فقد تصاعد الدور والوزن السياسي لحليف إيران ممثلاً بتحالف الشمال والشيعة، في مرحلة ما بعد طالبان، سواء خلال مرحلة الحرب أو نظام ما بعد الحرب. ورغم ما ارتبط بالحرب من وجود عسكري أمريكي مباشر على حدودها الشرقية، إلا أنها حاولت اتباع سياسة براغماتية تجاه الحرب ومرحلة بناء نظام ما بعد الحرب. كان هناك تصور متفائل لدى إيران خلال تلك الفترة بإمكان بناء توافق إيراني ـ أمريكي حول مرحلة ما بعد طالبان. وقد دعم هذا التصور، عدد من العوامل، كان أهمها توافق الطرفين على ضرورة بناء نظام يقصي طالبان ويعطي دوراً ووزناً سياسياً أكبر لتحالف الشمال والعرقيات غير البشتونية. في هذا السياق، حاولت إيران توسيع دورها في تلك العملية من خلال أدوات ومواقف عدة، كان أبرزها تقديمها بعض أشكال الدعم اللوجيستي/ الإنساني للعمليات العسكرية أثناء الحرب، والمشاركة في مؤتمر بون، ودعم الموقف الأمريكي المؤيد لإسناد الحكومة الأفغانية المؤقتة لحامد قرضاي، وإقناع قادة تحالف الشمال المشاركين في المؤتمر بقبول قرضاي، رغم أن الموقف الإيراني المبدئي كان يقوم على دعم حليفها برهان الدين رباني.

كان من الممكن أن ينشأ توافق كبير بين إيران والولايات المتحدة حول الملف الأفغاني ومرحلة ما بعد طالبان، لكن العلاقات بين البلدين سرعان ما بدأت في التدهور مع إعلان إدارة بوش الابن إيران ضمن «محور الشر» في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، ثم تصاعد أزمة البرنامج النووي الإيراني، وتوالي موجات العقوبات الاقتصادية الأوروبية والأمريكية ضد إيران. وتبع ذلك اتجاه إيران إلى فتح علاقات مع حركة طالبان وتقديم دعم «محسوب» للحركة. فوفقاً للعديد من المصادر، قدمت

= اسم «أنبوب غاز وسط آسيا» (Central Asia Gas Pipeline (GentGas)) بقيادة شركة يونوكال. تبع ذلك قيام طالبان بتوقيع اتفاق مع التحالف في كانون الثاني/يناير ١٩٩٨، لكن ضرب سفارتي الولايات المتحدة في نيروبي ودار السلام أدّى إلى انسحاب شركة يونوكال من التحالف، ما أدّى إلى انهياره. ثم جاءت الحرب في أفغانستان لتعطل المشروع فترة أخرى.

بعد انتهاء الحرب، وتحديداً في ٢٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، وقّعت الدول الثلاث (تركمنستان، وباكستان، وأفغانستان) اتفاقاً جديداً لإحياء المشروع، حيث قام «بنك التنمية الآسيوي» بإعداد دراسة الجدوى النهائية للمشروع، لكن تدهور الأوضاع الأمنية في أفغانستان، وبخاصة في الولايات الجنوبية، حَالَ دون تنفيذه. وفي تطوّر آخر، وقّعت الهند وباكستان وأفغانستان اتفاقاً إطارياً في ٢٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٨ لشراء الغاز من تركمنستان، تبعه توقيع اتفاق حول خط الغاز في ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠، لكن الدول الثلاث فشلت في الوصول إلى اتفاق حول أسعار المرور.

إيران، من خلال الحرس الثوري، السلاح لطالبان، وهو ما كشف عنه العثور على بقايا أسلحة إيرانية الصنع في أفغانستان[١٠٩]. كما اتجهت إيران إلى فتح قناة اتصال مع الحركة[١١٠].

ومع ذلك يجب أن نضع الدعم الإيراني لطالبان في سياقه الدقيق؛ فرغم تدهور العلاقات الإيرانية ـ الأمريكية، والوجود العسكري الأمريكي على الحدود الشرقية الإيرانية، وما يمثله من مصدر قلق شديد لإيران، إلا أنه لا يمكن مع ذلك القطع بأن إيران كان لديها مصلحة استراتيجية في إفشال المشروع الخارجي لإعادة بناء أفغانستان. فقد ظلت هناك ثلاث قضايا أو مصادر للقلق الإيراني ارتبطت بفشل الدولة الأفغانية.

المصدر الأول، هو مشكلة اللاجئين الأفغان داخل إيران، وهي ظاهرة ليست حديثة في العلاقات الثنائية بين البلدين، فقد أدى الغزو السوفياتي لأفغانستان، ثم الحرب الأهلية الأفغانية، إلى دخول ملايين اللاجئين الأفغان داخل الحدود الإيرانية. وهي الظاهرة التي تكررت من جديد عقب الحرب الأمريكية ضد أفغانستان في سنة ٢٠٠١، وهي ظاهرة تفرض أعباء ديمغرافية واقتصادية وأمنية على إيران.

المصدر الثاني هو انتشار تجارة المخدرات عبر الحدود الأفغانية ـ الإيرانية، وهي ظاهرة لها أيضاً آثارها الاقتصادية والاجتماعية والأمنية في إيران.

المصدر الثالث يتعلق بالتداعيات الاستراتيجية لظاهرة فشل الدولة الأفغانية، فإضافةً إلى ما ارتبط بها من ظاهرة اللاجئين واقتصاد وتجارة المخدرات، فقد ارتبط بتلك الظاهرة صعود نظام سني متشدد خلال التسعينيات، ثم انتهى الأمر بوجود عسكري مباشر ومكثف لدولة ترتبط معها حتى الآن بعلاقات عدائية على خلفية أزمة برنامجها النووي وعدد من الملفات الإقليمية، وهي الولايات المتحدة. ومن ثم، يمكن القول إن فشل الدولة الأفغانية خلال العقود السابقة قد أنتج عدداً من الظواهر المثيرة للقلق وفقاً لحسابات المصالح الإيرانية، وتالياً لا يمكن الحديث عن وجود مصلحة استراتيجية إيرانية في إفشال مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان بصيغته التي طرح بها في مؤتمر بون؛ فنجاح هذا المشروع يعني القضاء على مصادر القلق السابقة[١١١].

وفي المقابل، يمكن الحديث عن مصالح استراتيجية إيرانية في أفغانستان، يمكن تحديدها في: (١) بناء نظام سياسي صديق، يقوم على إقصاء طالبان وتمثيل أكبر لتحالف الشمال والشيعة (باعتبارهم الحلفاء التقليديين لإيران). (٢) ضمان حصة إيرانية في مشروعات إعادة البناء والتعمير

---

(١٠٩) وفق تصريحات العديد من المسؤولين العسكريين من الإيساف والناتو فإن الدعم الإيراني لطالبان يشمل، بالإضافة إلى التدريب والدعم المالي، تقديم الذخائر ومكونات إنتاج القنابل اليدوية الصنع، والصواريخ وقاذفات الصواريخ. للاطلاع على بعض التفاصيل، انظر: «الحلف الأطلسي يراقب عن كثب دعم إيران ولو المحدود لطالبان،» الشرق الأوسط، ٢٠١١/٣/١.

(١١٠) انظر: «إيران استضافت سرّاً وفداً لطالبان،» الشرق الأوسط، ٢٠١١/١٠/١.

(١١١) Rhinefield, «Implications of Societal Fragmentation for State Formation: Can Democracy Succeed in Afghanistan?,» pp. 84-86.

تؤمّن لها بناء نفوذ اقتصادي داخل أفغانستان، بعامّةٍ، وفي منطقة هيرات بخاصّةٍ ـ منطقة تركز الشيعة ـ على نحو يضمن تحويلها إلى منطقة عازلة(*). (٣) إنهاء الوجود العسكري الأمريكي والدولي في أفغانستان. (٤) وقف تدفق المخدرات من أفغانستان إلى إيران(١١٢).

وتشير الخبرات السلبية السابقة لإيران مع تجربة الدولة الفاشلة في أفغانستان، من ناحية، والمصالح الإيرانية السابق الإشارة إليها من ناحية أخرى، إلى وجود درجة من توافق المصالح بين إيران والولايات المتحدة. لكن هذا التوافق لم ينتقل إلى مستوى التعاون المباشر والصريح بين الطرفين بهدف إنجاح هذا المشروع. فقد ظل الانتقال إلى هذا المستوى رهناً بعدد من القضايا الأخرى في العلاقات الإيرانية ـ الأمريكية خارج الملف الأفغاني. وتحديداً، كانت هناك قضيتان أساسيتان حالتا دون انتقال هذا التوافق إلى التعاون الفعلي بين الطرفين في الملف الأفغاني، وأدّتا دوراً مؤثراً في تشكيل التوجهات الإيرانية إزاء الحضور الأمريكي في أفغانستان.

القضية الأولى هي أزمة البرنامج النووي الإيراني والذي مثل القضية المركزية في العلاقات بين البلدين، وكان لها الدور الأكبر في تحديد التوجهات الإيرانية تجاه الولايات المتحدة.

القضية الثانية هي الدعم الأمريكي لأقلية البلوش داخل إيران. فرغم التهميش الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والتميز الذي يعانيه البلوش في إيران، ما كرّس توجهاتهم العدائية إزاء النظام الحاكم في إيران والتمرد ضده، إلا أن تزايد عمليات العنف التي قام بها تنظيم «جند الله» ـ الذراع العسكرية للبلوش ـ ضد الحرس الثوري ومساجد الشيعة، خلال عام ٢٠٠٩، دفع بإيران إلى اتهام الولايات المتحدة (إلى جانب السعودية والمملكة المتحدة) بتقديم الدعم المادي والعسكري للتنظيم. وقد تعمقت تلك الشكوك بعد القبض على قائد التنظيم، عبد المالك ريغي، في شباط/فبراير ٢٠١٠، ونسب اعترافات إليه بتلقي التنظيم دعماً من الولايات المتحدة (تم تنفيذ

(*) أعلنت إيران في هذا الإطار عن سلسلة من التعهدات المالية لأفغانستان. ففي «مؤتمر المانحين الدوليين» الذي عُقِدَ في طوكيو في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢، أعلنت التزامها تقديم ٥٦٠ مليون دولار لأفغانستان من إجمالي تعهدات دولية قيمتها ٤,٥ بليون دولار (بنسبة ١٢ بالمئة من إجمالي هذه التعهدات). وتعهّدت في «مؤتمر لندن حول إعادة بناء أفغانستان» سنة ٢٠٠٦ بتقديم ١٠٠ مليون دولار. هذا إضافةً إلى الاستثمارات والتجارة الإيرانية مع أفغانستان والتي شهدت تزايداً مستمراً. لكن يلاحظ أن النسبة الأكبر من التجارة والاستثمارات الإيرانية ذهبت إلى منطقة هيرات بالأساس، فقد خصّصت ٤٣ مليون دولار لتحسين «طريق العبور الذهبي» الدولي الذي يربط مدينة دوغارون الإيرانية بهيرات، بطول ١٢٥ كم. وتمّ افتتاحه بالفعل في سنة ٢٠٠٥، إضافةً إلى مشروعات بناء شبكة سكك حديدية لربط أفغانستان، عبر هيرات، بإيران وطاجكستان، حيث تمّ توقيع اتفاق بهذا الشأن في ٢٥ آذار/مارس ٢٠١٢. وقدّمت إيران منحاً وقروضاً لطاجكستان لتشييد نفق أنذاب (Anzab Tunnel) بطول ٥ كم والذي يتوقّع أن يربط بين إيران، وأفغانستان عبر هيرات ومزار الشريف، وطاجكستان والصين. أيضاً هناك مشروع خط التجارة الدولية الذي يربط ميناء شابهار الإيراني، على خليج عمان، بقندهار وكابول بأفغانستان. وفي حالة اكتمال هذا المشروع سيقلل من الأهمية النسبية لمحور «كراتشي ـ قندهار» والذي يُعَدّ المنفذ البري الوحيد لأفغانستان على الأسواق الدولية، والذي سيجعل المسافة بين الخليج العربي وأفغانستان ٧٠٠ كم أقلّ من محور «كراتشي ـ قندهار». لقد أدّى اهتمام إيران بهيرات إلى تحسن البيئة الاقتصادية والأمنية فيها بالمقارنة بباقي الأقاليم الأفغانية.

(١١٢) Milani, «Iran's Policy Towards Afghanistan,» pp. 249-250.

حكم الإعدام في ريغي في ٢٠ حزيران/يونيو ٢٠١٠)[١١٣]. ورغم إضافة الولايات المتحدة «جند الله» إلى قائمة التنظيمات الإرهابية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٠، إلا أن هذا لم يبدد التخوفات الإيرانية في هذا المجال، وبخاصة بعد مطالبة أحد أعضاء الكونغرس الأمريكي (دانا روهراباكر، العضو بمجلس النواب الأمريكي)، بمنح بلوش باكستان حقهم في تقرير مصيرهم وتأسيس دولتهم المستقلة ذات السيادة على إقليم بلوشستان (غرب باكستان)[١١٤]، وهو ما يعني إمكان مد هذا الحق إلى القوميات البلوشية في الدول الثلاث.

أيضاً يمكن فهم دعم إيران «المحسوب» طالبان في ضوء استمرار المشكلات الثنائية في العلاقات الإيرانية ـ الأفغانية. فإضافةً إلى مشكلتي اللاجئين والمخدرات، هناك مشكلة ثالثة مهمة تتمثل في الخلاف القائم بين البلدين حول توزيع مياه نهر هلمند. ويعود هذا النزاع إلى أواخر القرن التاسع عشر. ورغم توصل الطرفين في عام ١٩٧٣ إلى اتفاق لتوزيع مياه النهر، نص على حصول إيران على ٢٦م^3/الثانية، إلا أن الغزو السوفياتي لأفغانستان ثم الحرب الأهلية، ثم الحرب الأمريكية والاحتلال، حالت دون تطبيق الاتفاق. وتذهب إيران إلى أن أفغانستان تمنع عن عمد، تدفق المياه إليها وحصولها على حصتها المتفق عليها، بينما تذهب أفغانستان إلى أن أسباب تتعلق بالبيئة الطبيعية للنهر هي التي تحول دون تدفق المياة إلى إيران. وتعارض الأخيرة إنشاء سد بخش آباد (Bakhsh Abad) على النهر داخل الحدود الأفغانية[١١٥].

هكذا، يمكن القول إن هناك درجة كبيرة من التوافق في المصالح بين إيران والولايات المتحدة حول مشروع إعادة بناء أفغانستان، إلا أن عوامل أخرى ذات صلة بالعلاقات الإيرانية ـ الأمريكية خارج الملف الأفغاني، حالت دون التحاق إيران بهذا المشروع، من ناحية، كما دفعت بها، من ناحية أخرى، إلى تطوير بعض الأوراق للتأثير في السياسات الأمريكية والأفغانية تجاه بعض المصالح الإيرانية. ومن ثم يمكن القول، إن دعم إيران حركة طالبان، لا يمثل موقفاً استراتيجياً إيرانياً معارضاً للمشروع الخارجي لإعادة بناء الدولة بقدر ما يعكس محاولة لإدارة قضايا خلافية أخرى مع الولايات المتحدة والحكومة الأفغانية، وهو ما يفسر بقاء هذا الدعم عند مستوى معين لم يتجاوزه وفي نطاق «محسوب». وكان من الممكن بناء تعاون حقيقي بين الجانبين في هذا المشروع، غير أن قضايا الخلاف الأخرى، حالت دون ذلك.

---

(١١٣) يتوزّع البلوش على الدول الثلاث: إيران، وأفغانستان، وباكستان. ويتراوح إجمالي البلوش في الدول الثلاث بين ٧ و٨ مليون نسمة، يعيش أكثر من ٦ مليون منهم داخل باكستان، بينما يعيش ١ ـ ٢ مليون منهم في إيران (إقليم سيستان)، بينما يعيش أقل من مليون نسمة في أفغانستان (حوالى ٧٠٠ ألف وفق بعض التقديرات). انظر: Alireza Nader and Joya Laha, «Iran's Balancing Act in Afghanistan,» Rand National Defense Research Institue (Santa Monica), Occasional Paper (2011), pp. 11-12, <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP322.pdf>, (accessed on 20 May 2012).

(١١٤) «دعوة أمريكية لاستقلال بلوشستان تزيد من تأزم التوتر مع إسلام آباد،» الشرق الأوسط، ٢٠١٢/٢/٢٣.

(١١٥) Nader and Laha, Ibid., pp. 13-14.

(٣) الهند: رغم عدم وجود حدود مباشرة بين الهند وأفغانستان، إلا أنه كان هناك اهتمام هندي قوي بمشروع إعادة بناء الدولة الأفغانية والناتج النهائي من تلك العملية. ويمكن الحديث هنا عن عدد من المصالح الهندية الأساسية في هذا المجال. المصلحة الأولى تتمثل بإنشاء دولة أفغانية مستقرة تقضي على علاقة التبعية أو الاختراق السياسي والأمني الباكستاني لها، وهو ما يعني أن إعادة بناء أفغانستان يتوافق إلى حد كبير مع المصالح الهندية، وذلك بافتراض أن نجاح هذا المشروع ـ وفقاً للشروط الأمريكية المطروحة ـ سيعني، من ناحية، تحجيم النفوذ الباكستاني داخل أفغانستان، وحرمان الأجهزة الأمنية الباكستانية من إحدى الأوراق الأساسية التي تم استخدامها خلال العقود السابقة للتأثير في المصالح الهندية وفي إدارة الصراع مع الهند. كما سيعني، من ناحية أخرى، قطع الطريق أمام عودة التنظيمات الإسلامية السلفية الجهادية إلى السلطة في أفغانستان، على نحو يسهم بدوره في إضعاف هذه التنظيمات في الإقليم بشكل عام.

وتتمثل المصلحة الثانية بالاستفادة من الفرص الاقتصادية التي يتيحها نجاح مشروع إعادة بناء الدولة، سواء في ما يتعلق بضمان حصة تتناسب مع حجم الاقتصاد الهندي من مشروعات إعادة التعمير، أو في ما يتعلق بالفرص الإقليمية التي يتيحها وجود دولة فاعلة في أفغانستان، وبخاصة مشروعات نقل الطاقة بين آسيا الوسطى وجنوب آسيا. وتكتسب هذه المشروعات أهمية خاصة للهند، لما تؤسسه من فرص الربط بين الاقتصاد الإيراني، وشريكيها المهمين: روسيا وإيران(١١٦).

وبهذا المعنى، يمكن القول إن نجاح مشروع إعادة بناء أفغانستان ـ وفقاً للشروط الأمريكية المطروحة ـ يتوافق إلى حد كبير مع المصالح الهندية. ويفسر ذلك الدور النشط الذي تقوم به الهند على الساحة الأفغانية. وتعتمد الهند في هذا الإطار على عدد من الأدوات السياسية والاقتصادية والأمنية. على المستوى الاقتصادي، شملت هذه الأدوات تقديم بعض المساعدات الاقتصادية لأفغانستان، وتوسيع حجم الاستثمارات الهندية من خلال توقيع عدد من الاتفاقيات الثنائية(١١٧). وعلى المستويين السياسي والأمني، سعت الحكومة الهندية إلى تطوير علاقة شراكة مستقرة مع نظام ما بعد الحرب، وهو ما دشنه توقيع اتفاق شراكة بين الجانبين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١. كما سعت إلى الحفاظ على علاقاتها مع حليفها التقليدي وهو تحالف الشمال، إضافةً إلى تقديم خدمات التدريب للجيش الأفغاني الجديد. وقد وفرت لها علاقاتها مع تحالف الشمال فرصة تطوير علاقاتها مع الجيش الأفغاني الجديد بالنظر إلى سيطرة تحالف الشمال على عملية بناء الجيش وسيطرته على المناصب القيادية داخل المؤسسة.

---

(١١٦) Rhinefield, «Implications of Societal Fragmentation for State Formation: Can Democracy Succeed in Afghanistan?,» pp. 87-88.

(١١٧) استطاعت شركات هندية بالفعل الحصول على عقود استثمار مهمّة في أفغانستان، منها حصول «هيئة الحديد الهندية» (Steel Authority of India Ltd) في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ على عقد استغلال منجم حديد هاجيكاك (Hajigal) في إقليم باميان وسط أفغانستان بقيمة ١١ بليون دولار. وفي إطار سعيها إلى زيادة حجم استثماراتها في أفغانستان عقدت الهند مؤتمراً دولياً حول الاستثمار في أفغانستان في ٢٨ حزيران/يونيو ٢٠١٢، شارك فيه حوالى ١٠٠ رجل أعمال أفغاني وأكثر من ٢٠٠ رجل أعمال هندي.

والواقع أن تطوير العلاقات مع الهند لقي قبولاً لدى نظام قرضاي، لما توفره هذه العلاقات من فرص لتنويع العلاقات الإقليمية الخارجية لنظام ما بعد الحرب، من ناحية، وموازنة النفوذ الباكستاني من ناحية ثانية، والمكاسب الاقتصادية المتوقعة من ناحية ثالثة.

لكن المصالح الهندية السابقة باتت مهددة بعد طرح مشروع المصالحة مع حركة طالبان، والذي يفسح في المجال ـ من وجهة النظر الهندية ـ أمام عودة طالبان إلى السلطة مرة أخرى.

رغم ما يبدو من توافق ظاهري بين دول الجوار الإقليمي الثلاث: الهند وباكستان وإيران، حول أهمية نجاح مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان، إلا أن هذا التوافق الظاهري لا يخفي وجود تناقضين هيكليين انعكسا بدورهما على فرص نجاح هذا المشروع. الأول يتعلق بماهية أو طبيعة الدولة الجديدة؛ فبينما تعارض إيران والهند بشدة عودة طالبان والتنظيمات الدينية المتشددة إلى السلطة مرة أخرى، فإن باكستان لا تعارض ذلك مبدئياً، وبخاصة مقارنةً بتحالف الشمال، لما يوفره ذلك من الحفاظ على نفوذها التقليدي داخل أفغانستان. أما التناقض الثاني فيتعلق بطبيعة الارتباطات الخارجية لدولة ما بعد طالبان، فبينما تسعى باكستان إلى الحفاظ على نفوذها التقليدي في أفغانستان وتهميش علاقات النظام الجديد مع أي من الهند أو إيران، فإن إيران تسعى إلى توسيع نفوذها على حساب باكستان ودول الخليج، ولا سيّما السعودية، وقطع الطريق على عودة نظام طالبان خوفاً من عودة نفوذ هذه الدول مرة أخرى إلى أفغانستان. أما الهند، فإنها تسعى إلى توسيع علاقاتها الاستراتيجية مع نظام ما بعد الحرب، ودمج أفغانستان في سلسلة محاورها الثنائية مع روسيا وإيران.

وقد انعكست هذه التناقضات على علاقات هذه الأطراف الثلاثة (الهند، باكستان، إيران) مع النظام الأفغاني بعد الحرب (نظام قرضاي)، وعلى علاقات هذه الأطراف نفسها مع الاحتلال (الولايات، والناتو)، حيث تراوحت العلاقات الباكستانية مع نظام قرضاي والولايات المتحدة والناتو بين التعاون الحذر أو التوتر إلى حد حدوث أزمات سياسية في بعض الحالات(١١٨)، الأمر نفسه بالنسبة إلى العلاقات الإيرانية مع الطرفين ذاتهما. لكن رغم التناقضات والخلافات القائمة بين كل من إيران وباكستان، أو باكستان ونظام قرضاي، إلا أن توتر علاقات الدول الثلاث (إيران، باكستان، أفغانستان) مع الولايات المتحدة في بعض الأحيان أدى إلى محاولة التنسيق فيما بينها. والمثال الأبرز هنا هو القمة الثلاثية التي عقدت بين رؤساء أفغانستان وإيران وباكستان، في إسلام آباد في ١٧ شباط/فبراير ٢٠١٢ لمناقشة قضيتي الإرهاب وعملية السلام الأفغانية(١١٩)! هذا التقارب النسبي

---

(١١٨) لمزيد من التفاصيل حول هذه العلاقات، انظر: Humera Iqbal, «Pak-Afghan ties in the Light of Pal-US Strategic Dialogue,» Institute of Regional Studies (Pakistan) (November 2010), <http://www.irs.org.pk/afghanistan/spn10.pdf>, (accessed on 19 September 2012).

(١١٩) «لقاء أفغاني إيراني باكستاني لمكافحة الإرهاب،» شبكة سكاي نيوز الإخبارية، ٢٠١٢/٢/١٧، <http://www.skynewsarabia.com>.

جاء نتيجة توافق مصالح مؤقت فيما بينها، وتدهور علاقاتها مع الولايات المتحدة (تحفظ قرضاي وباكستان على تهميشهما في الحوار الجاري في ذلك الوقت بين الولايات المتحدة وحركة طالبان، وتدهور علاقة طهران مع الولايات المتحدة على خلفية أزمة برنامجها النووي وتصاعد الحديث عن إمكان توجيه ضربة عسكرية إسرائيلية منفردة ضد منشآتها النووية). لكن هذا التنسيق أو التوافق ظل مؤقتاً وموسمياً، ولم يقض على الخلافات الجوهرية حول مستقبل أفغانستان، سواء بين باكستان وأفغانستان، أو بين باكستان وإيران[١٢٠].

(٤) روسيا: حكم الموقف الروسي من المشروع الأمريكي لإعادة بناء الدولة في أفغانستان عدد من المصالح المهمة ذات الصلة بذلك المشروع. الأولى هي التخوف من انتشار التنظيمات الدينية المتشددة خارج حدود أفغانستان، وبخاصة في جمهوريات وسط آسيا. الثانية هي وقف تدفق تجارة المخدرات من أفغانستان إلى روسيا. وتشير التقديرات في هذا الإطار إلى أن استهلاك الروس من الهيرويين بلغ نحو ٧٠ طناً سنوياً (وهو متوسط يقترب من إجمالي الاستهلاك الأوروبي، والذي يقدر بنحو ٨٨ طناً سنوياً). وتشير التقديرات أيضاً إلى أنه من بين ١٠٠ ألف شخص يموتون سنوياً بسبب المخدرات على مستوى العالم، فإن ٣٠ إلى ٤٠ ألفاً منهم من روسيا بمفردها. وتعد أفغانستان في هذا الإطار المصدر الرئيس للمخدرات في روسيا. وتكتسب أفغانستان أهمية خاصة لدى روسيا في إطار الحفاظ على البيئة الأمنية في جمهوريات وسط آسيا[١٢١].

ومن ثم، يمكن القول إن المصالح الروسية لا تتعارض، من حيث المبدأ، مع نجاح مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان؛ فنجاح هذا المشروع يسهم إلى حد كبير في قطع الطريق على انتقال الأنظمة الدينية المتشددة إلى وسط آسيا، وفي وقف تدفق تجارة المخدرات من أفغانستان إلى روسيا. ويفسر ذلك موقف روسيا الرسمي المؤيد لعملية إعادة بناء الدولة في أفغانستان، وتأييد روسيا

---

(١٢٠) ما يؤكّد هذا التحليل التصريحات الصادرة عن الرئيس الباكستاني آصف علي زرداري في المؤتمر الصحفي المشترك الذي عقده مع نظيره الإيراني محمود أحمدي نجاد في ١٧ شباط/فبراير عقب القمة الثلاثية، والذي أكّد أن باكستان لن تقدّم أي مساعدة للولايات المتحدة في حال شنّت هجوماً على إيران، وأنّ باكستان وإيران «تحتاجان إلى بعضهما البعض، وأن الضغط الخارجي عاجز عن أن يعيق العلاقات بينهما». وأن باكستان لن تسمح لواشنطن باستخدام القواعد الجوية في الأراضي الباكستانية لشنّ هجوم ضدّ إيران، وأنها (باكستان) لا تحتاج إلى توصيات أمريكية بشأن تحديد الدول التي يمكن أو لا يمكن لإسلام آباد أن تزاول التجارة معها، في إشارة إلى الضغوط الأمريكية لمنع عقد صفقة مد أنبوب للغاز بين باكستان وإيران. وفي المقابل، أكّد نجاد أن جميع المشاكل في المنطقة تجلبها القوى الخارجية. انظر هذه التصريحات في: «زرداري: باكستان لن تساعد الولايات المتحدة في حال شنّت هجوماً على إيران،» موقع روسيا اليوم الإخباري، ٢٠١٢/٢/١٧، <http://arabic.rt.com/news_all_news/news/578779/>.

كلّ ذلك يشير إلى أن هذه القمة لم تكن تهدف إلى تنسيق الجهود المشتركة لإنجاح مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان، أو تسهيل مشروع المصالحة مع طالبان، بل ربما لم يكن موضوعها الأساسي هو أفغانستان، بقدر ما كانت تهدف إلى التنسيق والتعبير عن موقف مشترك في مواجهة الولايات المتحدة، من دون أن يقضي ذلك على الخلافات القائمة بين الأطراف الثلاثة.

(١٢١) Ashley J. Tellis and Aroop Mukharji, ed., *Is A Regional Strategy Viable in Afghanistan?* (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2010), pp. 61-64, <http://carnegieendowment.org/files/regional_approach.pdf>, (accessed on 30 April 2013).

الاستراتيجيّة الأمريكية في أفغانستان وباكستان التي أعلنتها الإدارة الأمريكية في كانون الأول/ديسمبر سنة ٢٠٠٩، وعرض روسيا تقديم الدعم للولايات المتحدة والناتو، إضافةً إلى توقيعها عدداً من الاتفاقيات مع الولايات المتحدة، وألمانيا، وفرنسا، وإسبانيا، تسمح بمرور وسائل نقل الأفراد والسلع غير العسكرية عبر الأراضي الروسية. لكن هذه السياسات ظلت محدودة مقارنةً بالمصالح الروسية المهمة في نجاح مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان. فمن ناحية، لم تشارك روسيا في الحرب ضد طالبان والقاعدة، كما لم تشارك في القوات الدولية في أفغانستان، إضافةً إلى استخدام منظمة شنغهاي للتعاون لخفض حجم الوجود العسكري الأمريكي في منطقة وسط آسيا.

(٥) الصين: حكم موقف الصين من مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان عدد من المصالح. المصلحة الصينية الأولى هي في بناء دولة مستقرة في أفغانستان؛ وذلك لما يوفره هذا الهدف من تحقيق مصالح فرعية أخرى ذات أهمية للصين، أبرزها عدم سيطرة التنظيمات الدينية المتشددة على أفغانستان مرة أخرى أو توفير الملاذات الآمنة لهذه التنظيمات، وهي مسألة يمكن تفهمها على خلفية مشكلة التنظيمات الإسلامية المتشددة والحركة الانفصالية في إقليم شينجيانج (Xinjiang)، إضافةً إلى ما يوفره بناء دولة مستقرة في أفغانستان من القضاء على زراعة وتجارة المخدرات، وفرص لاستكمال مشروعات نقل الطاقة من باكستان ودول وسط آسيا إلى الصين، وتوسيع حجم الاستثمارات الصينية في الصين[١٢٢].

وهكذا، فإن فشل مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان يمثل تهديداً لهذه المصالح. وتتمثل المصلحة الصينية الثانية المهمة التي لا يجب إغفالها بالحفاظ على العلاقات الاستراتيجية مع باكستان، ما يعني ضرورة تفهم الصين للمصالح والسياسات الباكستانية بشأن الملف الأفغاني، والعمل على الحفاظ على استمرار النفوذ الباكستاني في منطقة جنوب آسيا بعامّةٍ، وفي أفغانستان بخاصّة، وعدم اتخاذ أي سياسات من شأنها الإضرار بالمصالح الباكستانية أو الإضرار بالمواقف الباكستانية أو قضايا الخلاف الباكستاني ـ الأمريكي بشأن الملف الأفغاني، وذلك كله كجزء من موازنة الصعود الهندي والسياسات الأمريكية لاحتواء الصين، فضلاً عن المصالح الصينية المهمة الأخرى مع باكستان على المستويين الأمني (التعاون الاستخباراتي حول التنظيمات والعناصر الدينية المتشددة في المنطقة)، والاقتصادي (مشروعات نقل الطاقة). وأخيراً، تتمثل المصلحة الصينية الثالثة بعدم تحول أفغانستان إلى قاعدة لحضور عسكري واقتصادي أمريكي قوي ودائم في أفغانستان وآسيا الوسطى. ويضيف البعض وجود مصلحة صينية أخرى تتمثل باستمرار التورط الأمريكي في أفغانستان كمدخل للاستنزاف الاقتصادي والعسكري للولايات المتحدة[١٢٣].

---

(١٢٢) حصلت الصين على عقود استثمار في قطاع التعدين الأفغاني، منها عقد استغلال منجم أيناك (Aynak) للنحاس بمنطقة لوجار (Logar)، باستثمارات تقدر قيمتها بنحو ٣,٥ بليون دولار، إضافةً إلى الاستثمارات الصينية في عدد من القطاعات مثل المواصلات وتوليد الكهرباء، ما قد يجعل الصين أكبر مستثمر في أفغانستان.

(١٢٣) المصدر نفسه، ص ٧١ ـ ٧٢.

وهكذا، فإنه رغم وجود مصلحة صينية واضحة في نجاح مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان بما يضمن وجود نظام سياسي مستقر وإنهاء سيطرة الإسلاميين المتشددين على السلطة، إضافةً إلى المكاسب الصينية المتوقعة، تظل هناك بعض المصالح الأخرى التي مثلت قيداً على الحركة والسياسة الصينية، وعلى رأسها المصالح الصينية مع باكستان. ونتيجة لذلك، فقد تراوحت السياسة الصينية تجاه مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان بين الموقف الرسمي المؤيد للحرب ضد طالبان والقاعدة ودعم نظام حامد قرضاي، وتقديم بعض أشكال الدعم المادي والاقتصادي والفني للحكومة الأفغانية. لكن هذا الدعم لم يصل إلى حد المشاركة في القوات الدولية في أفغانستان، وذلك رغم المشاركة الصينية النشطة في عمليات حفظ السلام في أقاليم مختلفة، أو ممارسة الضغوط على باكستان من أجل اتخاذ إجراءات أكثر صرامة ضد التنظيمات الإسلامية المتشددة داخل الأراضي الباكستانية. وكان هناك أشكال مختلفة من الدعم اللوجيستي والفني التي كان بإمكان الصين تقديمها للعمليات الأمريكية في أفغانستان، مثل فتح ممر «وخان» (Wakhan) في الأوقات التي تعطلت فيها الممرات الباكستانية، لكن ذلك لم يحدث. كما دعمت الصين ـ من خلال ـ منظمة شنغهاي للتعاون ـ مطالبة المنظمة دول آسيا الأعضاء بالمنظمة إنهاء الوجود العسكري الأمريكي في المنطقة، ومطالبة قيرغيزستان بأن تحذو حذو أوزبكستان في هذا الشأن[١٢٤]. ويوضح الإطار الرقم (٤ ـ ٢): حجم التوافق الإقليمي حول النتائج المتوقعة لنجاح مشروع إعادة بناء الدولة الأفغانية.

وكما يتضح من الإطار السابق، فإن نجاح إعادة بناء الدولة الأفغانية قد ينطوي على بعض الخسائر بالنسبة إلى دولة مثل باكستان، إلا أن هذا النمط من التأثيرات يظل محدوداً بالقياس إلى حجم المكاسب المتوقعة لنجاح هذا المشروع، ويشكل يؤسس لدرجة كبيرة من التوافق بين القوى الإقليمية ودول الجوار الإقليمي حول ضرورة توفير شروط نجاح هذا المشروع. لكن المشكلة كمنت في مسألتين أساسيتين حالتا دون تعاون القوى الإقليمية ودول الجوار لدعم هذا المشروع. تتعلق الأولى بغياب إطار إقليمي ينظم تعاون هذه الدول، يتأسس على المصالح المشتركة. فقد كان من شأن وجود هذا الإطار تعظيم المكاسب المشتركة وتقليل الخسائر المتوقعة لبعض الدول عند أقل حدود ممكنة.

وتمثلت المسألة الثانية في طبيعة علاقات دولة الاحتلال مع معظم هذه الدول؛ فقد أدت الطريقة التي أدارت بها الولايات المتحدة علاقاتها الثنائية مع هذه الدول خلال فترة تطبيق المشروع، بما في ذلك الحليف الرئيس خلال فترة الحرب (باكستان) إما إلى تحفظ بعض هذه الدول على التعاون مع دولة الاحتلال، وإمّا استخدام الملف الأفغاني كورقة مهمة في إدارة بعض هذه الدول لخلافاتها مع دولة الاحتلال، وإمّا لتحويل أفغانستان إلى ساحة لإدارة الصراعات الثنائية بين بعض هذه الدول.

(١٢٤) المصدر نفسه، ص ٦٥ ـ ٦٦.

الإطار الرقم (٤ ـ ٢)

حجم التوافق الإقليمي حول النتائج المتوقعة لنجاح مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان(*)

النتائج المتوقعة في حالة نجاح مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان	باكستان	إيران	الهند	الصين	روسيا	آسيا الوسطى
قطع الطريق على عودة الأنظمة الدينية المتشددة.	(+ -)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
إضعاف التنظيمات الدينية المتشددة.	(+ -)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
تخفيف مستوى الارتباطات والشراكات الأمنية الأمريكية مع دول المنطقة.	(+ -)	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)
إنهاء/خفض حجم الوجود العسكري الأمريكي والناتو.	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)
القضاء على تجارة المخدرات والجريمة المنظمة.	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
المكاسب الاقتصادية والتجارية المتوقعة.	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)	(+)
تسوية مشكلة اللاجئين.	(+)	(+)				(+)
إضعاف النزعات القومية والتوجهات الانفصالية	(+)					(+)

(*) عند حساب اتجاه تأثير النتائج المتوقعة لنجاح إعادة بناء الدولة الأفغانية في القوى الإقليمية ودول الجوار الإقليمي، أُخذ في الاعتبار التأثيرات المباشرة لهذا النجاح في كل دولة على حدة، وعدم النظر إليها في إطار مباراة صفرية فيما بينها، ففشل مشروع إعادة بناء الدولة الأفغانية يمكن أن ينطوي على مكاسب للهند من زاوية تأثير هذا الفشل في تقوية النزعات الانفصالية في العدو التقليدي (باكستان). كذلك فإن فشل هذا المشروع بما يعنيه ذلك من مزيد من التورط الأمريكي في أفغانستان، وبما يترتب على ذلك من أعباء اقتصادية وبشرية على الولايات المتحدة، يمكن أن يمثل مصلحة بالنسبة إلى دول مثل الصين وروسيا وإيران من زاوية إنهاك العدو وإشغاله، لكن مثل هذه التأثيرات أو المكاسب غير المباشرة لم يتم أخذها في الاعتبار.

(+) تشير إلى استفادة الدولة من النتيجة المشار إليها. (+ -) تشير إلى أن النتيجة المتوقعة لنجاح مشروع إعادة بناء الدولة تنطوي على بعض المكاسب الإيجابية والسلبية في الوقت ذاته.

المصدر: من إعداد الباحث.

لقد ظل اهتمام الاحتلال بمسألة الإطار الإقليمي لمشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان شديد المحدودية، رغم إدراك الولايات المتحدة والناتو أهميّة وجود إطار إقليمي داعم لنجاح هذا المشروع. فقد اكتفى البيان الصادر عن مؤتمر لندن حول أفغانستان في الأول من شباط/ فبراير ٢٠٠٦، بتأكيد أن دعم الحوار والتعاون بين أفغانستان وجيرانها يمثل ضمانة أساسية لاستقرار أفغانستان والإقليم، وأن المجتمع الدولي سيدعم إجراءات محددة لبناء الثقة لتحقيق هذا الهدف[١٢٥].

وفي المقابل، فقد أولى الاحتلال اهتماماً أكبر بمسألة التنسيق والتعاون على المستوى الدولي، من خلال المؤتمرات الدولية المتعددة، واستحداث «مجلس التنسيق والرصد» في سنة ٢٠٠٦.

* * *

وهكذا، افتقدت حالة إعادة بناء الدولة في أفغانستان معظم شروط نجاح عمليات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، سواء في ما يتعلق بالشروط الخاصة بسياسات الاحتلال، أو البيئة الداخلية، سواء داخل دولة الاحتلال أو الدولة المحتلة. ورغم وجود توافق كبير بين القوى الإقليمية ودول الجوار الجغرافي على أهمية نجاح مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان، إلا أن هذا التوافق لم يتم ترجمته إلى سياسة إقليمية فاعلة، بسبب تعقد حسابات هذه الدول، سواء في ما يتعلق بعلاقاتها الإقليمية أو علاقاتها مع دولة الاحتلال.

(١٢٥) «The Afghanistan Compact,» The London Conference on Afghanistan (London) (31 January- 1 February 2006).

الفصل الخامس

إعادة بناء الدولة في العراق (٢٠٠٣ ـ ٢٠١٢)

تقدم حالة إعادة بناء الدولة في العراق خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١٢) نموذجاً مهماً آخر لاختبار قدرة الاحتلال على إعادة بناء الدولة. فرغم بعض أوجه التشابه بين الحالة العراقية والحالة الأفغانية، وبخاصة حالة التعددية العرقية، والمذهبية، وانتشار الثقافة الإسلامية، ما وفر فرصة لاختبار قدرة قوى الاحتلال على إعادة إنتاج تجارب إعادة بناء الدولة في بيئات محلية مختلفة مقارنةً بتلك التي تم فيها تطبيق حالة اليابان، إلا أن حالة العراق تقدم فرصة لإثراء التجارب التطبيقية في هذا الحقل، بسبب أوجه التمايز المهمة لهذه الحالة. فمن ناحية، تتسم الحالة العراقية بوجود «دولة»، بصرف النظر عن طبيعة النظام السياسي القائم قبل الحرب، ومدى فعالية مؤسسات هذه الدولة. وعلى الرغم من عدم توافر بيانات لمؤشر «الدولة الفاشلة» في العراق قبل الغزو، إلا أنه لا يمكن عزل تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية السائدة خلال العقد الأخير عن العقوبات الاقتصادية التي فُرضت على العراق بموجب قرار مجلس الأمن الرقم ١٤٨٣، والتي استمرت خلال الفترة من آب/أغسطس ١٩٩٠ إلى أيار/مايو ٢٠٠٣. وبمعنى آخر، فإن المسافة التي اتَّخذها العراق قرباً إلى مفهوم «الدولة الفاشلة»، جاءت نتيجة سياسات النظام الدولي والقوى الكبرى تجاه العراق. وهو ما يثير مرة أخرى التساؤل حول مدى مسؤولية النظام الدولي والسياسات التدخلية للقوى الكبرى في إنتاج ظاهرة الدولة الفاشلة.

أخيراً، هناك عنصر تمايز للحالة العراقية مقارنةً بالحالة الأفغانية، يتعلق باستناد الغزو ثم الاحتلال الأمريكي للعراق إلى مبررات مختلفة عن تلك التي استند إليها احتلال أفغانستان، وذلك بالنظر إلى ضعف العلاقة بين نظام صدام حسين وهجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، ما أدى إلى طرح

مبررات مختلفة، سرعان ما ثبت عدم صدقها، ما أدى إلى ضعف الأساس القانوني والأخلاقي للمشروع الأمريكي ـ البريطاني في العراق.

وأخيراً، وليس آخراً، تتسم الحالة العراقية بعنصر تمايز مهم وهو وقوعها في قلب الشرق الأوسط، إضافةً إلى كونها إحدى دوله الرئيسة، ما يوفر فرصة إضافية لاختبار مدى قابلية الإقليم لهذا النوع من المشروعات أو السياسات الدولية.

أولاً: سياسات الاحتلال

اتسمت سياسات الاحتلال بأوجه قصور لا تقل أهمية عن مشكلات البيئة الداخلية، داخل الدولة المحتلة ودولة الاحتلال، عقّدت من عملية إعادة بناء الدولة، وذلك بدءا من قصور عملية التخطيط المسبق للحرب ومرحلة ما بعد الحرب، إلى حد دخول الحرب بدون وجود تصور واضح لتلك المرحلة، إضافةً إلى اعتماد الاحتلال على قوة عسكرية محدودة، سواء خلال مرحلة الحرب أو مرحلة إعادة بناء الدولة، واعتماد الطائفة والعرق كأساس لبناء نظام ما بعد الحرب. أضف إلى ذلك، القصور الذي انتاب عملية المراجعة الدستورية، وعدم حسمها الكثير من الإشكاليات التي أثارتها مرحلة ما بعد صدام، وبخاصة مشكلات المواطنة، والهوية، والفدرالية.

١ ـ عدم وجود تصور واضح ومسبق لمرحلة ما بعد الحرب

رغم أنه يمكن العودة بجذور مسألة تغيير النظام في العراق إلى بداية التسعينيات وعقب حرب تحرير الكويت، أي إلى ما قبل أحداث أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ بما يقرب من عشر سنوات، بالإضافة إلى مرور نحو ١٨ شهراً بين أحداث سبتمبر وبداية الحرب ضد نظام صدام حسين، إلا أن الأمر لم يختلف كثيراً في الحالة العراقية عن مثيلتها الأفغانية في ما يتعلق بغياب التخطيط المسبق والجيد لمرحلة ما بعد الحرب. ولا يعني ذلك أن مرحلة ما قبل الحرب لم تشهد محاولات لوضع تصورات محددة لمرحلة ما بعد الحرب، لكن هذه العملية اتسمت بدرجة ملحوظة من القصور، كما عابها انطلاقها من فرضيات خطأ حول طبيعة تلك المرحلة، استندت إلى تصورات خطأ حول طبيعة المجتمع والاقتصاد العراقيين، ما أدى في التحليل الأخير إلى عدم فعالية الخطط والتصورات التي وضعت قبل الحرب.

لقد شارك في عملية التخطيط تلك، وزارتا الدفاع والخارجية، إضافة إلى مجلس الأمن القومي، كما شهدت أيضاً التنسيق مع عدد من قيادات المعارضة العراقية في الخارج، أو ما عرف بمعارضة المنفى. وتركزت عملية التخطيط خلال عام ٢٠٠٢ بالأساس، إلا أن عوامل عدة أدت إلى عدم فاعليّة هذه العملية، تعلق بعضها بالتنافس الذي نشأ بين الأجهزة والإدارات المعنية، وتعلق بعضها الآخر بخطأ الافتراضات التي انطلقت منها الخطط المطروحة.

وتعود عملية التخطيط داخل وزارة الدفاع إلى شهر تشرين الثاني/نوفمبر سنة ٢٠٠١، عندما طلب وزير الدفاع دونالد رامسفيلد من قائد المنطقة المركزية، تومي فرانكس، وضع خطة لإزاحة صدام حسين عن السلطة وتقديم بعض الأفكار الأولية حول مرحلة الحرب وما بعدها، وهو ما تم بالفعل، حيث قدم فرانكس في ٧ كانون الأول/ديسمبر خطة عرفت باسم OPLAN 1003V، والتي شملت أربع مراحل: ١ ـ تأمين الدعم وتجهيز ونشر القوات؛ ٢ ـ تهيئة مسرح الحرب؛ ٣ ـ تنفيذ العمليات العسكرية؛ ٤ ـ وأخيراً، تعاملت المرحلة الرابعة مع مرحلة ما بعد العمليات العسكرية، وشملت بناء حكومة عراقية ممثلة مختلف قوى المجتمع. ووفقاً لفرانكس، فقد كان من المخطط أن تستغرق هذه المرحلة أربع سنوات(١). كما قامت وزارة الدفاع أيضاً بتأسيس «مكتب الخطط الخاصة» في آب/أغسطس ٢٠٠٢، والذي وضع عدداً من الإرشادات العامة حول قضايا مختلفة مثل تفكيك النظام البعثي، ومستقبل الجيش العراقي.

لكن عاب هذه الخطط، أنها انطلقت من افتراضين ثبت خطأهما في الواقع العملي. الخطأ الأول هو افتراض وجود نقطة نهاية محددة وواضحة للحرب وللعمليات العسكرية في العراق. الخطأ الثاني هو افتراض أن الحرب، ثم المشروع السياسي الأمريكي، سوف يلقيان قبولاً واسعاً بين العراقيين(٢)، ما يعني غياب المعارضة السياسية والمسلحة لهذا المشروع أو ضعفها. وقد أدى هذا الافتراض إلى وقوع الاحتلال في عدد من الأخطاء الاستراتيجية، كان أبرزها افتراض إمكان الاعتماد على عدد محدود من القوات العسكرية، انطلاقاً من أن المسؤولية الرئيسة لقوات التحالف الدولي قد تنحصر بالأساس في مواجهة المشكلات الإنسانية، وبخاصة مشكلة اللاجئين والنازحين، وما يعني أيضاً إمكان نقل السلطة سريعاً إلى العراقيين عقب الحرب. كما كان لهذين الافتراضين تأثيرهما السلبي أيضاً في ما يتعلق بعملية التخطيط ذاتها، إذ لم ترقَ إلى التخطيط لعملية إعادة بناء دولة بالمعنى الدقيق على نحو ما حدث في حالة اليابان.

فقد قام مجلس الأمن القومي في صيف ٢٠٠٢ بتأسيس «مجموعة التسيير التنفيذية» (Executive Steering Group)، كمجموعة عابرة للهيئات، والتي قامت بدورها بتشكيل عدد من مجموعات العمل حول مختلف القضايا، كان من بينها «مجموعة الإغاثة وإعادة الإعمار». لكن ظل الاهتمام بهذه المجموعة أقل كثيراً من الاهتمام الذي تم توجيهه لمجموعات العمل الخاصة بالعمليات العسكرية والمساعدة الإنسانية(٣).

وعلى مستوى وزارة الخارجية تم تشكيل «مشروع مستقبل العراق»، والذي ركز بدوره على التشاور مع رموز المعارضة العراقية في الخارج خلال عام ٢٠٠٢ وأوائل سنة ٢٠٠٣ لبحث مستقبل

---

(١) James Dobbins [et al.], *Occupying Iraq: A History of the Provisional Authority* (New York: Rand Publication, 2009), p. 3.

(٢) Judith S. Yaphe, «War and Occupation in Iraq: What Went Right? What Could Go Wrong,» *Middle East Journal*, vol. 57, no. 3 (Summer 2003), p. 392.

(٣) Andrew Rathmell, «Planning Post-conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?,» *International Affairs*, vol. 81, no. 5 (2005), p. 1021.

المؤسسات السياسية العراقية بعد الحرب، وكيفية إصلاح هذه المؤسسات بعد إزاحة نظام صدام حسين. ورغم أن هذا المشروع أدّى دوراً مهماً في توسيع نطاق التشاور بين الحكومة الأمريكية والمعارضة العراقية، إلا أن هذا التشاور لم ينتج أفكاراً أو خططاً واضحة يمكن تطبيقها في مجال إعادة بناء الدولة العراقية.

وكما سبق القول، شملت عملية التخطيط تنسيقاً بين الولايات المتحدة والمعارضة العراقية في الخارج. وتركز التنسيق بالأساس مع «المؤتمر الوطني العراقي» ـ بقيادة أحمد الجلبي ـ والذي مثل الإطار الرئيس لمعارضي المنفى. وفي هذا السياق، شارك ٣٢ من عراقيي المنفى، تم تحديدهم بالتنسيق بين وزارة الخارجية الأمريكية والمؤتمر الوطني العراقي، ضمن «فريق عمل من أجل المبادئ الديمقراطية» الذي تشكل في سنة ٢٠٠٢ كجزء من مشروع «مستقبل العراق». وقد انتهى الفريق إلى وضع تقرير بعنوان «الانتقال نحو الديمقراطية في العراق». ومثّل هذا التقرير الوثيقة الرئيسة لمؤتمر المعارضة العراقية الذي عقد في لندن (١٤ ـ ١٧) كانون الأول/ديسمبر سنة ٢٠٠٢ تحت رعاية الولايات المتحدة والذي ركز على وضع الخطوط العامة للمرحلة الانتقالية ونظام ما بعد الحرب. وقد أولى التقرير اهتماماً كبيراً بمبدأ الفدرالية، كمبدأ حاكم للدولة العراقية الجديدة[٤].

لكن المؤتمر الذي شارك فيه نحو ٣٠٠ شخص، لم يتوصل إلى توافق حول وثيقة «الانتقال نحو الديمقراطية»، بسبب أزمة الثقة بين المشاركين في المؤتمر، ممن هم من خارج المؤتمر الوطني العراقي ونظرائهم الأعضاء بالمؤتمر الوطني؛ فقد نظر الفريق الأول إلى هذه الوثيقة بدرجة من الارتياب، إضافةً إلى تخوفهم من تمتع المؤتمر بوضع خاص في مرحلة ما بعد صدام حسين. لكن المؤتمر انتهى إلى الاكتفاء بإصدار بيان سياسي أكد فيه ضرورة بناء نظام سياسي يقوم على مبادئ الديمقراطية البرلمانية التعددية، والفدرالية. كما نص في ما يتعلق بالشريعة الإسلامية على اعتبارها مصدراً رئيساً من مصادر التشريع[٥].

وبشكل عام، فقد وقعت عملية التخطيط لمرحلة ما بعد الحرب في عدد من الأخطاء المهمة التي كان لها انعكاسها على أداء الاحتلال خلال هذه المرحلة. بدأت هذه الأخطاء بالتكييف الخطأ لطبيعة المهمة الأمريكية في العراق. فقد ساد إدراك قبل بدء الحرب بأن المهمة الأمريكية في العراق هي عملية «تغيير للنظام»، يتبعها عملية «إصلاح للدولة». ومن ثم، لم يتحدث مخططو الحرب أو مرحلة ما بعد الحرب عن هذه المهمة باعتبارها عملية «إعادة بناء الدولة». هذا التكييف المبدئي لطبيعة المهمة الأمريكية كان له انعكاسه على المشروع الأمريكي هناك من زوايا عدة؛ فقد كان

---

(٤) «التحديات الدستورية في العراق،» تقرير الشرق الأوسط (مجموعة الأزمات الدولية ـ بغداد/بروكسيل)، رقم ١٩ (١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣)، ص ٢؛ «Political Statement of the Iraqi Opposition Conference,» Kurdistan Regional Government (14-17 December 2002), <http://www.krg.org>, (accessed on 28 February 2013), and «Final Report on The Transition to Democracy in Iraq,» Final Version of the Working Document of the Conference of the Iraqi Opposition as Amended by the Members of the Democratic Principles Workshop (November 2002), <http://www.wadinet.de/news/dokus/transition_to_democracy.pdf>.

(٥) «التحديات الدستورية في العراق،» ص ٣.

معنى ذلك عدم حاجة الاحتلال الأمريكي إلى قوات عسكرية كبيرة. وكان من وجهة نظر هؤلاء، أنه يمكن تطبيق هذا المشروع باستخدام عدد محدود من القوات العسكرية. كما كان يعني من ناحية أخرى عدم الحاجة إلى مشروعات أو سياسات هيكلية لمؤسسات الدولة وقطاعاتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... إلخ. وكان التصور الغالب هو إصلاح مؤسسات الدولة القائمة لكي تتلاءم مع «توافق واشنطن» الذي تطور خلال الثمانينيات[٦]، ما يعني قصر المهمة الأمريكية على أقلمة المؤسسات العراقية مع قواعد اقتصاد السوق[٧].

كما يمكن فهم إسناد مهمة الإدارة المدنية للاحتلال إلى الدبلوماسي السابق بول بريمر باعتباره مؤشراً على نظرة صانع القرار الأمريكي لطبيعة المشروع الأمريكي في العراق، ووضع هذا المشروع في سياق الحرب على الإرهاب، أكثر من اعتباره مشروعاً لإعادة بناء الدولة بالمعنى الدقيق. فقد

---

(٦) صكّ هذا المفهوم جون وليمسون (Jhon Williamson) عام ١٩٨٩، وهو اقتصادي أمريكي كان يعمل في ذلك الوقت بـ «معهد الاقتصاديات الدولية» (Institute for International Economics). ويشير المفهوم - كما استخدمه وليمسون آنذاك - إلى مجموعة من المبادئ الاقتصادية الأساسية (عشرة مبادئ) التي اعتقد وليمسون أنها تمثل جوهر حزمة السياسات الأساسية التي تتوافق عليها مجموعة المؤسسات الاقتصادية التي تعمل من داخل العاصمة الأمريكية واشنطن، بما في ذلك المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، أو المؤسسات الاقتصادية الأمريكية مثل وزارة الخزانة، ومجلس الاحتياطي الفدرالي، والهيئات والوكالات الاقتصادية الأمريكية، ومراكز الفكر الاقتصادي... إلخ، والتي يعتقد أنها (هذه المبادئ العشرة) ضرورية لتعافي اقتصادات أمريكا اللاتينية من الأزمات الاقتصادية والمالية التي مرت بها خلال الثمانينيات من القرن العشرين. وتشمل هذه المبادئ: ١ - تطبيق سياسة مالية تضمن تجنب الارتفاع الكبير في نسبة العجز المالي إلى الناتج المحلي الإجمالي. ٢ - إعادة توجيه الإنفاق العام في اتجاه التحول من الإنفاق على الدعم إلى الإنفاق على القطاعات الاقتصادية والخدمية المحفزة للنمو الاقتصادي والمنحازة للفقراء مثل التعليم الأساسي والرعاية الصحية والاستثمار في البنية الأساسية. ٣ - الإصلاح الضريبي، ويشمل العمل على توسيع القاعدة الضريبية مع تطبيق معدلات ضريبة معتدلة. ٤ - تحرير معدلات الفائدة بمعنى إخضاع هذه المعدلات لنظام السوق على أن تظل معدلات إيجابية. ٥ - تطبيق أسعار صرف تنافسية تحكمها قواعد السوق. ٦ - تحرير التجارة الخارجية. ٧ - تسهيل عمليات تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الداخل. ٨ - خصخصة القطاع العام والمشروعات المملوكة للدولة. ٩ - إلغاء القيود المفروضة على حرية الدخول إلى السوق والخروج منها من خلال إلغاء القيود التي تؤثر سلباً في المنافسة، وذلك باستثناء القيود المفروضة لأسباب أمنية أو بيئية أو لحماية المستهلك أو لضبط الأسعار في الصناعات غير التنافسية. ١٠ - الحماية القانونية لحقوق الملكية الفكرية.

وقد تعرّض هذا المفهوم بعد إطلاقه من جانب وليمسون لمحاولات توسيع، واعتبره البعض مرادفاً أو تدشيناً لأجندة «الليبرالية الجديدة» (Neo-liberalism) أو «أصولية السوق» (Market Fundamentalism)، غير أن وليمسون رفض المرادفة بين «توافق واشنطن» وأي من هذه المفاهيم التي تتضمن سياسات اقتصادية ومالية تتجاوز المبادئ العشرة التي تحدث عنها. فقد أعاد وليمسون التأكيد أن «توافق واشنطن» لا يتضمن سياسات مثل تحرير حساب رأس المال بما يتضمنه ذلك من إلغاء القيود والضوابط المفروضة على حركات رؤوس الأموال قصيرة وطويلة الأجل عبر الحدود الوطنية، كما لا يتضمن الخروج الكامل للدولة من الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، فما قصده وليمسون في هذا المجال هو إنهاء ملكية الدولة للمشروعات الاقتصادية مع الحفاظ على دورها في دعم الخدمات التعليمية وخدمات الرعاية الصحية.

للمزيد من التفاصيل حول أصل هذا المفهوم وتطوره، انظر ورقة جون وليمسون ذاته والتي أصّل فيه لهذا المفهوم في: John Williamson, «A Short History of the Washington Consensus,» Paper Commissioned by: Fundación CIDOB for a Conference «From the Washington Consensus Towards a New Global Governance,» Barcelona, 24-25 September 2004, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>, (accessed on: 20 May 2013).

(٧) Toby Dodge, «Iraqi Transition: From Regime Change to State Collapse,» *Third World Quarterly*, vol. 26, nos. 4-5 (2005), p. 707.

تولى بريمر خلال الفترة (١٩٨٦ ـ ١٩٨٨) مسؤولية تطوير وتنفيذ السياسات الدولية الأمريكية لمكافحة الإرهاب، وهو آخر منصب يتولاه بوزارة الخارجية الأمريكية قبل خروجه من الخدمة، إضافة إلى توليه منصب كبير مستشاري الرئيس ووزير الخارجية الأمريكيين بشأن قضايا الإرهاب، خلال الفترة ذاتها.

والواقع، أن هذا التكييف الخطأ لطبيعة المهمة الأمريكية في العراق، قد جاء نتيجة عدد من العوامل، أبرزها وجود تقدير خطأ لطبيعة مؤسسات الدولة العراقية ذاتها؛ فقد بُني هذا التكييف انطلاقاً من افتراض وجود مؤسسات قوية في العراق يمكن الاعتماد عليها بعد انهيار نظام صدام حسين، وأن مهمة سلطة الاحتلال ستكون مقصورة فقط على إصلاح هذه المؤسسات لبناء نظام ليبرالي على المستويين السياسي والاقتصادي. لكن هذا التقدير لم يكن دقيقاً؛ فما حدث هو أنه بمجرد انهيار نظام صدام حسين، انهارت مؤسسات الدولة أيضاً. وهو ما وضع سلطات الاحتلال في مأزق لم يكن مخططاً له قبل بدء الاحتلال.

تاريخياً، تمتعت الدولة العراقية بدرجة كبيرة من الاستقلال والقوة في مواجهة المجتمع المدني، نتيجة اعتمادها على مصادر التمويل الخارجية بدءاً من فترة العشرينيات والثلاثينيات خلال مرحلة الاحتلال البريطاني، ثم على عائدات النفط بدءاً من سنة ١٩٥٨، ما جنَّب الدولة العراقية الاعتماد على مصادر التمويل الداخلية (الضرائب)، وجعل مؤسسات الدولة أقل حساسية لضغوط المجتمع المدني. بل على العكس، فقد استطاعت الأنظمة السياسية العراقية استخدام عائدات النفط في الإنفاق على برامج الرفاه الاقتصادي والاجتماعي، وبخاصة مع وصول نظام حسن البكر البعثي إلى السلطة في سنة ١٩٦٨. ثم توسعت الدولة أكثر في هذا الاتجاه مع وصول صدام حسين إلى السلطة في سنة ١٩٧٩، ساعده في ذلك ارتفاع أسعار النفط في بداية السبعينيات، حيث ارتفعت قيمة عائدات النفط من ٦٠٠ مليون دولار سنوياً خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ١٩٧٢)، إلى ٨,٥ بليون دولار سنة ١٩٧٦، ثم إلى ٢٦ بليون دولار سنة ١٩٨٠. لقد استطاعت المؤسسات الحكومية، اعتماداً على هذه الموارد المالية، استيعاب ٢١ بالمئة من إجمالي قوة العمل العراقية، وتأمين اعتماد ٤٠ بالمئة من الأُسَر العراقية في دخلها على الحكومة. أضف إلى ذلك، قدرة الحكومة على التوسع في الإنفاق على مشروعات الضمان الاجتماعي والإسكان والرعاية الصحية، كل ذلك بدون حاجة إلى التوسع في الضرائب، ما أدى في التحليل النهائي إلى تمتع مؤسسات الدولة بدرجة كبيرة من الاستقلالية في مواجهة المجتمع[8].

لكن هذه القراءة لواقع الدولة العراقية، كانت قراءة غير متكاملة: فقد شهدت مؤسسات الدولة العراقية خلال الثمانينيات والتسعينيات تراجعاً شديداً تحت تأثير الحرب العراقية ـ الإيرانية، ثم الحرب الأمريكية ضد العراق في بداية التسعينيات (١٩٩٠ ـ ١٩٩١)، ثم العقوبات الاقتصادية التي تعرض لها الاقتصاد العراقي خلال عقد التسعينيات والسنوات الأولى من الألفية الثالثة (١٩٩١ ـ

(٨) المصدر نفسه، ص ٧٠٨ ـ ٧٠٩.

٢٠٠٣). هذه الضربات العسكرية والاقتصادية أدت إلى إضعاف قدرة النظام على الاستمرار في سياسة الرفاه والإنفاق الاجتماعي، وتحول النظام إلى الاعتماد على السياسات القمعية وشبكات العلاقات غير الرسمية للحفاظ على بقائه.

وهكذا، في الوقت الذي كانت تخطط فيه الولايات المتحدة لتغيير النظام ثم إصلاح هذه المؤسسات، فإن واقع المؤسسات العراقية التي انهارت بمجرد انهيار النظام، كان يعني إعادة النظر في طبيعة المشروع الأمريكي في العراق كما تصوره المحافظون الجدد قبل بدء الاحتلال، وهو ما كان له انعكاسه أيضاً على حجم الموارد الاقتصادية وحجم قوات الاحتلال المطلوبة لبناء الأمن والاستقرار، إضافة إلى الوقت اللازم لتطبيق المشروع.

الخطأ الثاني الذي شهدته مرحلة التخطيط هي الاعتماد على معارضة الخارج، وتحديداً مجموعة «المؤتمر الوطني العراقي» بقيادة أحمد الجلبي، وهي المجموعة التي مثلت المصدر الأساس للمعلومات بالنسبة إلى وزارة الدفاع الأمريكية حول الواقع السياسي العراقي، وكان يجري تجهيزها لتكون نواة السلطة بعد سقوط نظام صدام حسين. لقد قدم أحمد الجلبي ومجموعته معلومات مغلوطة حول الواقع السياسي والاجتماعي العراقي، عمقت تصوراً «خطأً» لدى البنتاغون والبيت الأبيض حول استقبال المجتمع العراقي والقوى السياسية الاحتلال باعتباره «المنقذ» و«المخلِّص» من نظام صدام حسين، وهو تصور عمَّق مرة أخرى الإدراك الخطأ بأن الحالة العراقية ستكون حالة مماثلة للحالة اليابانية[٩].

الخطأ الثالث هو ما يمكن أن نطلق عليه «عسكرة عملية التخطيط لمرحلة ما بعد الحرب»؛ فمع تزايد احتمالات الحرب شرعت وزارة الخارجية الأمريكية بدءاً من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ في التخطيط لمرحلة ما بعد الحرب، والتي تولى مسؤوليتها «مكتب شؤون الشرق الأدنى» من خلال مشروع بعنوان «مستقبل العراق» والذي أشرف عليه توماس وارويك (Thomas S. Warwick). لكن بدءاً من كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، ومع إصدار الرئيس بوش قراراً بإسناد مسؤولية قيادة عملية التخطيط إلى وزارة الدفاع، هيمنت الأخيرة على تلك العملية، فتجاهلت الجهد الذي قطعته وزارة الخارجية في هذا المجال. وقامت بدورها بإنشاء «مكتب إعادة الإعمار والشؤون الإنسانية» ليتولى مسؤولية تنسيق عملية التخطيط، وتنسيق ما يتم وضعه من خطط على الأرض بعد انتهاء الحرب. وقد كان لهذا التوجه تأثيره السلبي في عملية إعادة بناء الدولة في العراق من أكثر من زاوية. فمن ناحية، أدى هذا التوجه إلى اختزال مهمة الاحتلال وأهدافه في عدد محدد من الوظائف والأهداف ظلت بعيدة من التحديات الحقيقية التي واجهها الاحتلال على الأرض بعد انتهاء الحرب. ويتضح ذلك من خلال الهيئة الرئيسة داخل وزارة الدفاع التي أُسندت إليها مهمة التخطيط لمرحلة ما بعد الحرب، وهي: «مكتب إعادة الإعمار والشؤون الإنسانية»، والتي يتضح من اسمها انصراف توجهات وتوقعات الإدارة الأمريكية إزاء مرحلة ما بعد الاحتلال إلى أنها عملية تتعلق بالأساس بالمساعدات

---

(٩) المصدر نفسه، ص ٧١١.

الإنسانية وإدارة الكوارث (مشكلات النازحين، أزمة نقص الغذاء، تداعيات استخدام أسلحة الدمار الشامل... إلخ)، أكثر منها عملية إعادة بناء دولة بالمعنى الدقيق[١٠]. ومع ذلك، فقد ثبت أيضاً عدم دقة هذه التوقعات؛ إذ لم تقترن الحرب بحدوث أزمات إنسانية كبيرة على نحو ما كان متوقعاً، وذلك بسبب قِصر فترة الحرب والانهيار السريع للنظام؛ الأمر الذي أدى إلى افتقاد جزء مهم من جهود التخطيط المسبق على الحرب لأهميتها وجدواها بعد الحرب. ومن ناحية أخرى، فقد كانت طريقة تشكيل هذه الهيئة ـ والتي كان من المفترض أن تعمل كحكومة موازية بعد الحرب ـ بعيدة تمام البعد من القيام بمهام إعادة بناء الدولة، فقد غلب على تكوين هذا «المكتب» العسكريون والدبلوماسيون السابقون، كما لم يتمتع بصلاحية حرية الحركة داخل الأراضي العراقية، فضلاً عن التزامه بأفكار المحافظين الجدد[١١].

وعلى الرغم من دور وزارة الدفاع في التخطيط لإعادة بناء الدولة في اليابان، إلا أن العديد من الكتابات أشارت إلى أن الخبرة المهمة التي طورتها وزارة الدفاع بعد الحرب العالمية الثانية قد تراجعت كثيراً، كما تراجعت قدرات الإدارات المدنية داخل وزارة الدفاع ذات الصلة بمشروعات إعادة بناء الدولة. وقد انعكس التراجع الواضح في هذه الخبرة مع تشكيل «مكتب إعادة الإعمار والشؤون الإنسانية»، ثم «سلطة التحالف المؤقتة»، والتي سرعان ما وجدت نفسها أمام مجموعة من التحديات غير المخططة، بدءاً من الإدارة اليومية لشؤون الدولة، إلى التحديات السياسية والأمنية والاقتصادية الهيكلية، ومسألة نقل السيادة إلى العراقيين[١٢].

من ناحية أخرى، أدت سيطرة وزارة الدفاع على عملية التخطيط، وعملية إعادة بناء الدولة في ما بعد، إلى نشوء خلاف بين وزارتي الدفاع والخارجية، حيث تم تهميش دور وزارة الخارجية، ما أدى في النهاية إلى عدم وجود وثيقة استراتيجية تحدد الأهداف وطريقة إدارة الاحتلال، وتعكس رؤية مشتركة لمختلف الأجهزة الأمريكية المعنية. فقد عُقد أول مؤتمر مشترك بواسطة «مكتب إعادة الإعمار والمساعدة الإنسانية» في شباط/فبراير ٢٠٠٣، تلاه مراجعة مختلف الخطط التي وُضعت من جانب الإدارات العسكرية والمدنية، وانتهى الأمر بوضع مسودة خطة موحدة تحت اسم «خطة المهمة الموحدة» (United Mission Plan) في آذار/مارس ٢٠٠٣، إلا أن «مكتب إعادة الإعمار والمساعدة الإنسانية» لم يتبنَّ هذه المسودة كخطة استراتيجية لتوجيه مرحلة ما بعد الحرب، انطلاقاً من افتراض أن وظيفته خلال تلك المرحلة سوف تقتصر على جهود الإغاثة وحاجات إعادة الإعمار السريعة[١٣].

وهكذا، وفي ضوء غياب وثيقة استراتيجية تقدم إجابات محددة عن التحديات التي واجهت قوات الاحتلال بعد انتهاء الحرب، اقتصرت مهمة «سلطة التحالف المؤقتة» على إدارة الشؤون اليومية للاحتلال، والتعامل مع المهام قصيرة المدى، وهو ما دفع بسلطة التحالف إلى التخطيط من

---

(١٠) Rathmell, «Planning Post-conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?,» p. 1022.

(١١) Dodge, Ibid., p. 712.

(١٢) Rathmell, Ibid., pp. 1025-1026.

(١٣) المصدر نفسه، ص ١٠٢٥ ـ ١٠٢٧.

جديد للتعامل مع قائمة التحديات الجديدة. كان أبرز هذه المحاولات ما طرحته السلطة في تموز/يوليو ٢٠٠٣ تحت عنوان «رؤية لإعادة السيادة للشعب العراقي» (A Vision for the Restoration of Sovereignty to the Iraqi People)، والتي حددت الخطوط العامة للاحتلال من قبيل طبيعة المهمة الدولية في العراق، وطبيعة الدولة النهائية المطلوب بناؤها، وأولويات عمل الاحتلال. وفي مرحلة لاحقة ـ في أواخر تموز/يوليو ٢٠٠٣ ـ وضع بريمر خطة أخرى أكثر تفصيلا تحت عنوان «تحقيق رؤية إعادة السيادة الكاملة للشعب العراقي» (Achieving the Vision to Restore Full Sovereignty to the People of Iraq)، حدد فيها بشكل أكثر وضوحاً الهدف الأمريكي في العراق، حيث جاء في الوثيقة «إننا نسعى إلى عراق موحد، مستقر، ديمقراطي، يضمن بناء حكومة فاعلة وممثلة للشعب العراقي، يلتزم بالحريات الجديدة والمصونة واقتصاد السوق المتنامي، وقادر على الدفاع عن نفسه، ولكن لا يمثل تهديداً لجيرانه أو الأمن الدولي». ولتحقيق هذا الهدف، تضمنت الوثيقة عدداً من المحاور، شملت توفير بيئة أمنية، وتوفير الخدمات الأساسية بمستوى مقبول، وإيجاد الظروف المناسبة للنمو الاقتصادي، وأخيراً العمل على تأسيس حكومة ديمقراطية تلتزم قواعد الشفافية والتمثيل[14].

وشهدت عملية التخطيط خلال شهري أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ محاولات أخرى، حيث شهدت تنسيقاً بين «سلطة التحالف المؤقتة»، والقيادة المركزية الأمريكية، ووزارة الدفاع. ومثلت هذه الخطة تطويراً للخطة السابقة، من حيث المدى الزمني للخطة (لتغطي ١٨ شهراً)، ووضع مؤشرات محددة لتقييم أداء سلطة التحالف. لكن هذه الخطة، أعيد صياغتها بعد توقيع اتفاق ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر لتصبح «نحو التحول: بناء الاستدامة» (Towards Transition: Building Sustainability) والتي صدرت في أوائل كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، واستهدفت تحقيق المهام الملحة التي يتعين تحقيقها قبل نقل السلطة من «سلطة التحالف المؤقتة» إلى الحكومة العراقية المؤقتة والذي تحدد له ٢٨ حزيران/يونيو ٢٠٠٤.

وقد اتضح خطأ الافتراضات السابقة التي استندت إليها عملية التخطيط المسبقة بمجرد انتهاء الحرب. فمن ناحية، لم تقترن الحرب بحدوث أزمات إنسانية كبيرة على نحو ما كان متوقعاً، الأمر الذي أدى إلى افتقاد جزء مهم من جهود التخطيط المسبق على الحرب لأهميتها وجدواها بعد الحرب. ويرجع غياب هذه الأزمات إلى قصر فترة الحرب والانهيار السريع للنظام. ومن ناحية أخرى، فقد تبع انهيار النظام، انهيار واسع للمؤسسات السياسية والحكومية والاقتصادية، وكان الانهيار أكثر وضوحاً وخطورة في ما يتعلق بالمؤسسات الأمنية، ما أسهم في تدهور الأوضاع الأمنية بشكل خطير.

لقد أثبت الانهيار أيضاً عدم دقة الافتراض الذي استندت إليه عملية التخطيط والذي ذهب إلى أنه يمكن الاعتماد على مؤسسات الدولة العراقية في تنفيذ المشروع الأمريكي بعد الحرب،

---

(١٤) المصدر نفسه، ص ١٠٢٧ ـ ١٠٢٨.

وبخاصة المؤسسات الأمنية، وهو افتراض استند إلى افتراض مسبق مفاده أن مؤسسات الدولة العراقية من القوة إلى الحد الذي يمكن الاعتماد عليها بعد الحرب، كما فرضت على سلطات الاحتلال إعادة النظر في طبيعة وأهداف مشروعها في العراق. من ناحية ثالثة، فقد تبع انهيار النظام ظهور مقاومة منظمة عنيفة للاحتلال، وهو ما أثبت خطأ الافتراض بأن الاحتلال سوف يلقى قبولاً اجتماعياً واسعاً من جانب العراقيين، وهو ما لم يحدث(15). فرغم أن مرحلة الحرب لم تشهد مقاومة عسكرية من المجتمع العراقي، إلا أنه بمجرد انتهاء الحرب وانهيار النظام، سرعان ما بدأت المقاومة المسلحة في الظهور.

ويمكن تفسير غياب المقاومة المسلحة خلال مرحلة الحرب لوجود توافق كبير بين النسبة الأكبر من الشعب العراقي (ممثلة في الشيعة والأكراد) والولايات المتحدة حول هدف تغيير النظام، لكن هذا التوافق لم يمتد إلى مرحلة ما بعد نظام صدام حسين، إذ سرعان ما بدأ الخلاف بين المجموعات الدينية، سواء العرب السنة أو الشيعة، ودول الاحتلال حول سياسات الاحتلال وطبيعة الدولة الجديدة. ولم تنجح دولة الاحتلال في الحفاظ على حالة الدعم التي تمتعت بها نسبياً خلال الحرب أو خلال مرحلة تغيير النظام(16). لقد كان لخطأ افتراض غياب المقاومة المسلحة للاحتلال، تأثيره السلبي من حيث ارتفاع حجم التكلفة البشرية والمادية للاحتلال إلى حد لم يكن متوقعاً قبل بدء الحرب والاحتلال.

وهكذا، فقد ذهبت الولايات المتحدة إلى الحرب واحتلال العراق مسلحة بافتراضات خطأ، ومعلومات مغلوطة حول الواقع الاقتصادي والاجتماعي في العراق، ومن دون إجابات واضحة عن الكثير من الأسئلة المهمة.

٢ ـ الانقسام داخل الإدارة الأمريكية حول جدوى التورط العسكري في المشروع العراقي

سبق صدور القرار الأمريكي بغزو العراق وجود خلاف داخل الإدارة الأمريكية حول جدوى التورط العسكري الأمريكي. نشأ هذا الانقسام بالأساس بين وزير الدفاع دونالد رامسفيلد، ونائب الرئيس الأمريكي ديك تشيني، ومستشارة الأمن القومي الأمريكي كوندوليزا رايس، من ناحية، والذين شكلوا ما عرف بجناح «الصقور»، مقابل جناح آخر أكثر اعتدالاً، قاده وزير الخارجية كولين باول. وقد ذهب الجناح المعتدل إلى أن العراق لا يمثل تهديداً حقيقياً للولايات المتحدة. كما مال إلى أن ربط الغزو الأمريكي للعراق بالحرب على الإرهاب، سيضر بصدقية هذه الحرب، وبعلاقات الولايات المتحدة بحلفائها في إقليم الشرق الأوسط، وحلفائها الأوروبيين أيضاً، في ضوء حالة

(15) Larry Diamond, «What Went Wrong and Right in Iraq?,» in: Francis Fukuyama, ed., *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq* (Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 2006), p. 175.

(16) صلاح نصراوي، «العراق في الاستراتيجية الأمريكية... أي مشروع للدولة الجديدة،» السياسة الدولية، العدد ١٦٢ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥)، ص ٥٨.

الانقسام الدولي القائمة حول مشروعية الغزو. لكن رغم ذلك لم يستطع الجناح المعتدل الصمود والتماسك أمام الانتقادات الشديدة التي وجهها إليه جناح «الصقور»، وانتهى الأمر بهزيمة جناح كولن باول وتسليمه بنهاية سنة ٢٠٠٢ بقيادة جناح الصقور للسياسة الأمريكية تجاه العراق، مقابل محاولة استصدار قرار من مجلس الأمن يمثل غطاءً قانونياً للغزو. كذلك استطاع جناح الصقور حسم الخلاف مع الكونغرس، واستصدار قرار في منتصف تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢ يسمح للإدارة الأمريكية باستخدام القوة العسكرية ضد العراق، بموافقة ٢٦٩ صوتا مقابل ١٣٣ داخل مجلس النواب، وموافقة ٧٧ مقابل ٣٢ صوتاً داخل مجلس الشيوخ[١٧].

وكان رأي الكونغرس يقوم على منح الرئيس الأمريكي حرية التصرف في المسألة العراقية ولكن بشرط الرجوع إليه مرة أخرى قبل استخدام القوة العسكرية، وضرورة وجود قرائن قوية على أن العراق يمثل تهديداً حقيقياً للولايات المتحدة، ووجود تصور محدد لدى الإدارة الأمريكية حول مرحلة ما بعد سقوط نظام صدام حسين. لكن الإدارة الأمريكية مارست ضغوطها على الكونغرس لتغيير موقفه، وهددت بالاستناد إلى قرار الكونغرس الصادر في سنة ١٩٩١ والذي خوَّل الرئيس جورج بوش الأب سلطة استخدام القوة العسكرية ضد العراق في حرب الخليج الثانية، حيث رأى جناح الصقور أن هذا القرار ما زال سارياً وصالحاً للتطبيق على حالة العراق باعتبار أن أزمة ٢٠٠٢/٢٠٠٣ مثلت امتداداً طبيعياً لأزمة ١٩٩٠/١٩٩١. والاستناد أيضاً إلى قرار الكونغرس الصادر في ١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ الذي أعطى للرئيس الأمريكي حرية استخدام القوة العسكرية ضد التنظيمات الإرهابية، وهو القرار الذي اعتبره جناح الصقور أيضاً سارياً على حالة العراق استناداً إلى ما تحدث عنه أنصار هذا الجناح حول ارتباط نظام صدام حسين بتنظيمات إرهابية. لكن جناح الصقور نجح في النهاية في انتزاع موافقة الكونغرس في منتصف تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢ على استخدام القوة العسكرية ضد العراق.

هذا الخلاف المبكر داخل الإدارة الأمريكية حول الغزو، كان له تأثيراته السلبية في مشروع إعادة بناء الدولة في العراق من أكثر من جانب. فمن ناحية، رغم قدرة جناح الصقور على حسم هذا الخلاف لمصلحته، وإجبار وزير الخارجية كولن باول على الدفاع عن مقولات الجناح المتشدد حول علاقة نظام صدام حسين بالتنظيمات الإرهابية وامتلاكه للسلاح النووي، وهو ما عكسه خطاب باول داخل مجلس الأمن في ٥ شباط/فبراير ٢٠٠٣، إلا أنه سرعان ما انكشف زيف تلك المقولات مع اعتراف باول بأنه قد تعرض للخداع والتضليل من جانب الأجهزة الأمنية الأمريكية، على نحو ما سيتم تناوله لاحقاً من هذا الفصل، ما أدى إلى إضعاف الموقف الأخلاقي للمشروع الأمريكي في العراق أمام العالم الخارجي والداخل الأمريكي.

---

(١٧) التقرير الاستراتيجي العربي، ٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣ (القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٣)، ص ٣١ ـ ٣٢.

ومن ناحية أخرى، فإن قدرة جناح الصقور على إخفاء هذا الانقسام في المراحل الأولى من الغزو لم يستمر طويلاً، فما إن بدأ المشروع الأمريكي يواجه تحديات غير متوقعة حتى بدأ هذا الانقسام في العودة بقوة، ليس فقط داخل الإدارة الأمريكية ولكن داخل الرأي العام الأمريكي، ما أضعف قدرة الإدارة الأمريكية على الدفاع عن مشروعها في العراق.

٣ ـ الاعتماد على معارضة المنفى

كما سبق القول، اعتمدت دولة الاحتلال على معارضة المنفى ومجموعات محددة من المعارضة العراقية. وقد اتخذ هذا الاعتماد أكثر من شكل، كما تجاوز مرحلة ما قبل الحرب والتخطيط لها، ليمتد إلى مرحلة تطبيق المشروع الأمريكي في العراق. وقد كان لهذا الاعتماد تأثيره السلبي في مشروع إعادة بناء الدولة من أكثر من وجه. **الأول**، هو الاعتماد على هذه المجموعات كمصدر أساسي للوقوف على الواقع السياسي والاجتماعي في العراق. وقد نتج من ذلك الحصول على معلومات مغلوطة و«مؤدلجة» حول هذا الواقع، نتيجة عاملين أساسيين، **الأول** هو خروج هذه المجموعات من العراق وإقامتها في أوروبا والولايات المتحدة قبل سنوات عديدة من بدء الحرب، ما تبعه عدم إلمامها بواقع المجتمع العراقي والتطورات التي لحقت بمؤسسات الدولة خلال عقد التسعينيات خصوصاً.

الثاني، هو اعتماد سلطات الاحتلال على هذه المجموعات كنواة للحكومة العراقية بعد الحرب. وكان لهذا التوجه تأثيره في تعميق شكوك المجتمع العراقي والنخب السياسية حول طبيعة المشروع السياسي الأمريكي، من ناحية، وتعميق خطوط الانقسام العرقي والطائفي من ناحية أخرى، بسبب الطبيعة الطائفية والعرقية لهذه المجموعات، أو بسبب خبرتها السياسية السلبية في هذا المجال.

واعتمدت الولايات المتحدة في هذا المجال على «المؤتمر الوطني العراقي»، بقيادة أحمد الجلبي[18]، والذي ضم عدداً من المجموعات ذات التوجهات العرقية والطائفية، وعلى رأسها «الحزب الديمقراطي الكردستاني»، و«الاتحاد الوطني الكردستاني»، و«المجلس الأعلى للثورة

---

(١٨) ينتمي أحمد الجلبي (١٩٤٤ ـ ٢٠١٥)، إلى أسرة شيعية ثريّة تعمل في القطاع المصرفي، خرج من العراق في منتصف خمسينيات القرن الماضي. عاش معظم حياته في الولايات المتحدة وبريطانيا، باستثناء فترة النصف الثاني من التسعينيات حيث حاول تنظيم انتفاضة في شمال العراق ضدّ صدام حسين. أدى دوراً كبيراً في معارضة النظام العراقي والدعوة إلى إسقاطه. سعى إلى تنظيم حركة تمرّد في شمال العراق بقيادة «المؤتمر الوطني العراقي» خلال النصف الثاني من التسعينيات لكنها انتهت بالفشل، واستطاع الجلبي الهروب إلى خارج العراق. دافع بشدة عن ضرورة بناء نظام فدرالي في العراق باعتباره الوسيلة الأكثر فعالية لتمثيل جميع العرقيات والطوائف. طوّر خلال فترة إقامته بالخارج علاقات قوية مع مؤسسات صنع القرار الأمريكية، وبخاصة وزارتا الدفاع والخارجية، وحظي بدعم كبير من جانبهما؛ ففي سنة ١٩٩٨ قام الرئيس كليتون بإقرار خطة لإنفاق نحو ١٠٠ مليون دولار لمساعدة المعارضة العراقية، وبخاصة «المؤتمر الوطني العراقي»، بهدف إطاحة نظام صدام حسين. لكن جزءاً ضئيلاً من هذه الأموال تمّ إنفاقه بالفعل. انظر: «من هو أحمد الجلبي؟،» بي بي سي عربي (٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٣)، <http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/news/newsid_2926000/2926969.stm>, (accessed on 30 December 2012).

الإسلامية في العراق». وقامت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ بتعيين زلماي خليل زاده سفيراً إلى تلك المجموعات أو ما سمّي «العراقيون الأحرار».

لقد نقلت هذه المجموعات تصورها إلى سلطات الاحتلال بضرورة اعتماد خطوط الانقسام العرقي والطائفي كمعايير أساسية لبناء نظام ما بعد الحرب، وكأساس لتوزيع الموارد السياسية والاقتصادية، وهو ما انعكس على طريقة تشكيل أول مجلس حاكم في العراق. والواقع أن ترويج هذه المجموعات، هذه الأفكار خلال مرحلة التخطيط للحرب والاحتلال، وفي مرحلة ما بعد الحرب، لا ينفصل عن سياق وطريقة تأسيسها، وخبرتها مع نظام صدام حسين «السني»، والتي أسهمت، من ناحية، في بناء أيديولوجية طائفية وعرقية متشددة لدى هذه المجموعات تجاه السنة والنظام السياسي السني. وأسهمت من ناحية أخرى، في تعميق إدراك سلبي لدى نسبة كبيرة من المواطنين العراقيين، إزاء هذه المجموعات.

ويمثل «المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق» مثالاً مهماً في هذا المجال[19]. فإضافةً إلى طريقة تأسيس هذا الكيان، فإن خبرة المجلس خلال فترة نظام صدام حسين عمقت الطابع الطائفي للمجلس. فمع فشل الحرب العراقية ـ الإيرانية في إسقاط نظام صدام حسين، وقبول إيران بالشروط العراقية لوقف الحرب، لجأ المجلس وجناحه العسكري (فيلق بدر)، إلى تشجيع عمليات التمرد، كان أبرزها استغلاله تمرد عناصر من الجيش في سنة ١٩٩١ ضد نظام صدام حسين، ومحاولة تحويله إلى تمرد شيعي برعاية إيرانية. وقد انتهت هذه التجربة بتطوير صورة سلبية للمجلس، وبخاصة بين سكان البصرة وبغداد، بسبب ما انتهى إليه التمرد من قتل الآلاف وهروب عشرات الآلاف الآخرين إلى السعودية وإيران[20].

---

(١٩) تأسّس المجلس في تشرين الثاني/نوفمبر سنة ١٩٨٢ بوساطة إيران من خلال توظيف العناصر العراقية الشيعية التي فرّت إلى إيران عقب بدء الحرب العراقية ـ الإيرانية، وكان على رأسهم محمد باقر الحكيم، الذي تولّى قيادة المجلس. ولذلك تأسّس المجلس على الإيمان بمبدأ ولاية الفقيه، والاعتراف بالخميني، ثم علي الخامنئي، باعتباره الولي الفقيه. كما عمل المجلس كرأس حربة للعمل على إسقاط نظام البعث العلماني في العراق بقيادة صدام حسين، وإقامة نظام حكم إسلامي على غرار النموذج الإيراني. ومن ثم، فقد قام المجلس على الإيمان بالمرجعية الدينية والسياسية للدولة الإيرانية، بل إن بعض قيادات المجلس تولّوا مناصب قيادية داخل جهاز الدولة الإيراني خلال فترة الثمانينيات من القرن الماضي. كما استفاد المجلس من مجموعات الشيعة الذين دأب النظام العراقي على تهجيرهم ومصادرة أملاكهم بدءاً من سنة ١٩٦٩، وبشكل مكثّف بعد الحرب العراقية ـ الإيرانية، وبخاصة من عُرفوا بـ «أكراد الفايلي»، وهم الأكراد الشيعة الذين كانوا يعيشون في مدن مثل بغداد وخانقين والكوت وفي المنطقة الممتدة من العاصمة إلى الشرق حتى الحدود الإيرانية، وفئة «التابعية الفارسية». كما اعتمد المجلس على الشيعة العراقيين الذين هربوا من العراق إلى إيران بعد انتفاضة سنة ١٩٩١، والذين احتفظوا بتجربتهم وتوجهاتهم السلبية تجاه نظام صدام حسين «السني». ولم يقتصر الأمر على تأسيس «المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق»، فقد تمّ تأسيس «فرقة بدر»، التي تحوّلت في ما بعد إلى «فيلق بدر»، من خلال استغلال الشيعة العراقيين الذين تمّ أسرهم داخل إيران خلال فترة الحرب، حيث كان يتمّ إعادة تأهيل هؤلاء أيديولوجياً، وتدريبهم بوساطة الحرس الثوري الإسلامي الإيراني، للعمل كذراع عسكرية للمجلس.

انظر: «سياسات الشيعة في العراق: دور المجلس الأعلى،» تقرير الشرق الأوسط (مجموعة الأزمات الدولية)، العدد ٧٠ (١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧)، ص ٢ ـ ٣.

(٢٠) المصدر نفسه، ص ٦.

كما تعمق الإدراك السلبي لمجموعات المعارضة من خلال أدائها خلال مرحلة الحرب، والتي شكلت حليفاً «عسكرياً» داخلياً خلال مرحلة الحرب. وتمثل المعارضة الكردية وتنظيماتها الحزبية والعسكرية مثالاً مهماً في هذا المجال، لخبرتها «العسكرية» مع النظام، وسيطرتها على مساحة كبيرة من الأراضي «شبه المحررة» الخارجة عن سيطرة نظام صدام، منذ بداية التسعينيات، وعلاقتها التي تطورت مع الولايات المتحدة في وقت مبكر على خلفية فرض منطقة الحظر الجوي خلال الفترة (١٩٩١ ـ ٢٠٠٣). وتعمق هذا الإدراك السلبي أيضاً خلال مرحلة ما بعد الحرب، من خلال إسناد العديد من المناصب المهمة في دولة ما بعد الحرب إلى عناصر هذه المجموعات. وتقدم قيادات «المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق» مثالاً مهماً في هذا المجال، مثل عادل عبد المهدي، ممثل المجلس في باريس خلال عقد التسعينيات، الذي أصبح نائب الرئيس العراقي، وحامد البياتي، ممثل المجلس في لندن، والذي تولى منصب الممثل الدائم للعراق في الأمم المتحدة في سنة ٢٠٠٧، وبيان جبر صولاغ، ممثل المجلس في دمشق، والذي أصبح وزيراً للمالية في أول حكومة عراقية منتخبة في سنة ٢٠٠٥[٢١]. بل إن بعض هؤلاء كانوا قد شاركوا في الاجتماعات التي أجرتها الإدارة الأمريكية مع المجلس خلال مرحلة التخطيط للحرب، مثل عادل عبد المهدي، وحامد البياتي (إضافة إلى عبد العزيز الحكيم، شقيق زعيم المجلس، وهمام حمودي الذي تولى في ما بعد منصب رئيس اللجنة الدستورية العراقية) الذين شكلوا وفد المجلس الذي اجتمع مع بوش، ووزير الخارجية كولن باول، ووزير الدفاع دونالد رامسفيلد، في آب/أغسطس ٢٠٠٢.

وهكذا، فإن اعتماد الاحتلال على معارضة المنفى، قد عمق شكوك قطاعات واسعة من العراقيين حول النيات والأهداف الحقيقية للمشروع الأمريكي في العراق. ولم تقتصر هذه الشكوك على السنَّة والقوى السنيَّة، ولكنه امتد أيضاً إلى قطاع من الشيعة والقوى الشيعية التي حافظت على مسافة من دول الاحتلال، سواء قبل الحرب أو بعدها.

٤ ـ الاعتماد على قوة عسكرية محدودة

شهدت المرحلة السابقة على بدء الحرب جدلاً داخل المؤسسات الأمريكية، حول حجم القوات العسكرية الأمثل لتنفيذ المشروع الأمريكي في العراق. وقد نشأ في هذا الإطار اتجاهان: الأول، دافع عن اعتماد عدد محدود من القوات العسكرية. واستند هذا الاتجاه إلى التقديرات الخطأ التي راجت خلال مرحلة التخطيط للحرب، على نحو ما تم مناقشته سابقاً، والتي افترضت سهولة هذه الحرب، وغياب أي مقاومة محتملة من جانب الشعب العراقي، وهو ما كان يبرر عدم الحاجة إلى قوات عسكرية كبيرة. أما الاتجاه الثاني، فكان يرى ضرورة الاعتماد على حجم كبير من القوات العسكرية. لكن الاتجاه الأول استطاع فرض وجهة نظره.

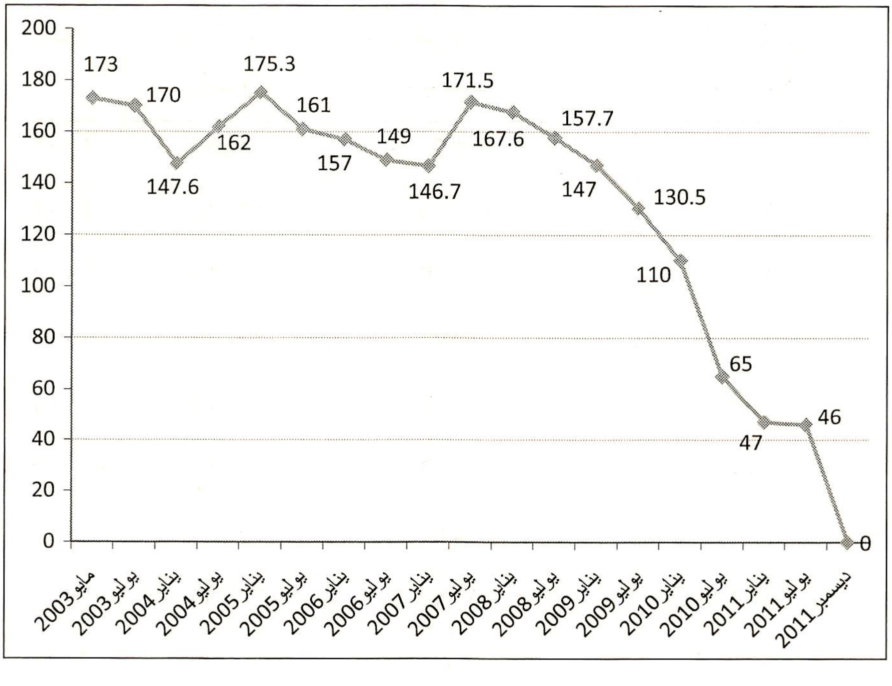
---

(٢١) المصدر نفسه، ص ٦ ـ ٧.

وهكذا، بدأت الولايات المتحدة الحرب بتحالف دولي (يقوم على الولايات المتحدة وبريطانيا بالأساس، بالإضافة إلى مشاركة رمزية من جانب عدد محدود من الدول) مكون من ١٧٣ ألف جندي (في حدود جندي/١٥١,٤ نسمة من السكان). ومع ذلك، فإن هذا التحالف لم يتسم بالاستقرار طوال معظم فترة تطبيق المشروع، سواء بسبب اتجاه الولايات المتحدة إلى خفض حجم قواتها العسكرية هناك، أو بسبب توالي عمليات انسحاب بعض الدول المشاركة في التحالف. فكما يتضح من الشكل الرقم (٥ ـ ١)، انخفض حجم القوات الدولية في العراق من ١٧٣ ألف جندي في أيار/مايو سنة ٢٠٠٣، إلى ١٧٠ ألف في تموز/يوليو ٢٠٠٣، ثم إلى ١٤٧,٦ ألف جندي في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤. ورغم ارتفاعها في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥ إلى ١٧٥,٣ ألف جندي، إلا أنها بدأت في التراجع مرة أخرى لتصل إلى ١٤٦,٦ ألف جندي في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، لتعود مرة أخرى للارتفاع إلى ١٧١,٥ ألف جندي في تمّوز/يوليو ٢٠٠٧، لتبدأ بعدها في التراجع انتهاءً بسحب إجمالي القوات الدولية بنهاية سنة ٢٠١١.

الشكل الرقم (٥ ـ ١)

تطور إجمالي حجم قوات الاحتلال الدولي في العراق
(بالألف) خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١١)



المصدر: «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institutuion (26 January 2010), p. 22, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20100126.pdf>, and (31 January 2012), p. 13, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20120131.pdf>.

وكان لهذا التراجع وجه آخر وهو التراجع المستمر في معدل الجنود المقابل لعدد السكان بالدولة المحتلة، وهو أحد المعايير المهمة في تقييم مدى فعالية قوات الاحتلال في تحقيق الاستقرار وتوفير المناخ الأمني اللازم لنجاح مشروع إعادة بناء الدولة، مع الأخذ في الاعتبار أنه لا يوجد معدل محدد في هذا المجال.

ويلاحظ في هذا الإطار، وكما يتضح من بيانات الجدول الرقم (٥ ـ ١)، أن الحالة العراقية شهدت تراجعاً في هذا المعدل في الوقت الذي كانت تتزايد فيه معدلات المقاومة العنيفة ضد الاحتلال، والتي بدأت في الظهور بعد شهور قليلة من انتهاء الحرب. فقد تراجع هذا المعدل من جندي واحد لكل نحو ١٥٠ نسمة في أيار/مايو ٢٠٠٣، إلى جندي واحد لكل نحو ١٨١ نسمة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، ثم إلى جندي واحد لكل نحو ١٩٦ نسمة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧. وكان من المفترض أن يتم مراجعة هذا المعدل خلال الفترة (٢٠٠٤ ـ ٢٠٠٧)، والتي شهدت ارتفاع معدلات العنف ضد قوات الاحتلال، بمعنى زيادة عدد الجنود المقابل لكل ألف نسمة من السكان، لكن ما حدث هو العكس.

الجدول الرقم (٥ ـ ١)

تطور الكثافة الديمغرافية لجيش الاحتلال نسبة إلى عدد السكان في العراق

السنة	عدد السكان بالمليون	حجم قوات الاحتلال بالألف	معامل الجندي/ ألف من السكان
٢٠٠٣	٢٥,٩٦	١٧٣	١٥٠,١
٢٠٠٤	٢٦,٦٧	١٤٧,٦	١٨٠,٧
٢٠٠٥	٢٧,٣٨	١٧٥,٣	١٥٦,٢
٢٠٠٦	٢٨,٠٦	١٥٧	١٧٨,٧
٢٠٠٧	٢٨,٧٤	١٤٦,٧	١٩٥,٩
٢٠٠٨	٢٩,٤٣	١٦٧,٦	١٧٥,٦
٢٠٠٩	٣٠,١٦	١٤٧	٢٠٥,٢
٢٠١٠	٣٠,٩٦	١١٠	٢٨١,٥
٢٠١١	٣١,٧٦	٤٧	٦٧٥,٧

المصدر: بيانات عدد السكان، متاحة على الموقع الإلكتروني للبنك الدولي، <http://search.worldbank.org/ data?qterm=iraq%20population&language=EN>.

٥ ـ اعتماد الطائفة والعرق كأساس لبناء نظام ما بعد الحرب

اعتمد الاحتلال الطائفة الدينية والانتماء العرقي كأساس لبناء نظام ما بعد الحرب. ويلاحَظ في هذا الإطار، أن الدستور العراقي الدائم الذي تم إقراره في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ لم يعتمد العرق أو الطائفة كأساس لتوزيع الموارد السياسية والاقتصادية في البلاد، إلا أن الاحتلال أدى دوراً مهماً ورئيساً في تسييس العرق والطائفة وتحويلهما إلى ملمح أساسي للتفاعلات السياسية بين المجموعات العرقية والطائفية في العراق بعد الحرب من خلال بعض السياسات التي اعتمدها الاحتلال، ما أدى إلى إسباغ النظام السياسي والتفاعلات السياسية من الناحية العملية بسمات طائفية وعرقية. ورغم أن اعتماد المحاصصة الطائفية والعرقية في حالة المجتمعات المتعددة عرقياً وطائفياً لا يمثل عيباً في حد ذاته، بل قد يمثل شرطاً أساسياً لتحقيق التوازن والاستقرار السياسي وبناء نظام سياسي ديمقراطي فاعل ومستقر على المدى البعيد، إلا أن نجاح هذا النظام يحتاج إلى توافر شروط عدة. فعدم تحقق هذه الشروط قد ينتهي بنظام المحاصصة الطائفية إلى بناء نظام ديمقراطي زائف، وتوازن هش، قد يكون مقدمة لحرب أهلية.

وقد بدأ التدشين للطائفية والعرقية ـ وليس المواطنة ـ كسمة أساسية لنظام ما بعد الحرب أثناء مرحلة التخطيط للحرب وأثناء الحرب من خلال اعتماد الولايات المتحدة على الأكراد والشيعة، ما أسس لهؤلاء للمطالبة بحقوق وامتيازات ـ على أسس عرقية وطائفية ـ في مرحلة ما بعد الحرب. لكن التدشين الأكبر لهذا التوجه جاء مع تأسيس بول بريمر لـ «مجلس الحكم الانتقالي» (١٢ تموز/يوليو ٢٠٠٣ ـ ١ حزيران/يونيو ٢٠٠٤)، والذي تم تشكيله على أسس طائفية وعرقية بالأساس. وحتى مع اعتماد هذه الآلية، فقد أغفل المجلس تمثيل بعض القوى العرقية والطائفية والسياسية المهمة، مثل مجموعة مقتدى الصدر، والبعثيين السابقين، وممثلي العشائر السنية.

ولم يقتصر الأمر على خطوط التقسيم الطائفي والعرقي، إذ جرى اعتماد معيار إضافي للتقسيم وهو عراقيو الخارج وعراقيو الداخل، من خلال ما أعطته سلطة الاحتلال من امتيازات للفئة الأولى، ما أدى بدوره إلى تطور تنافس داخل الأغلبية الشيعية بين شيعي الخارج والداخل. وكرس هذا المشهد واقع التنظيمات السياسية والحزبية العراقية القائمة، عقب سقوط نظام صدام حسين مباشرة. فقد نتج من أن الشيعة والأكراد هم المجموعتان الأساسيتان اللتان تعرضتا للسياسات القمعية من جانب نظام صدام حسين، وتركيز هاتين المجموعتين على بناء تنظيماتهما السياسة والحزبية خلال مرحلة صدام حسين، وبخاصة خلال الثمانينيات والتسعينيات من القرن العشرين (المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، وحزب الدعوة بالأساس على مستوى الشيعة، و«الحزب الديمقراطي الكردستاني» والاتحاد الوطني الكردستاني على مستوى الأكراد)، بينما أدت السياسات الشمولية للنظام وهيمنة حزب البعث على السلطة، إلى عدم تطوير السنّة، تنظيمات سياسية قوية في الداخل، كما ظلت التنظيمات السياسية السنية المعارضة في الخارج ضعيفة ومحدودة مقارنةً بالشيعية. وهكذا، فقد اتسم المشهد الحزبي، بعد انهيار النظام، ثم حل

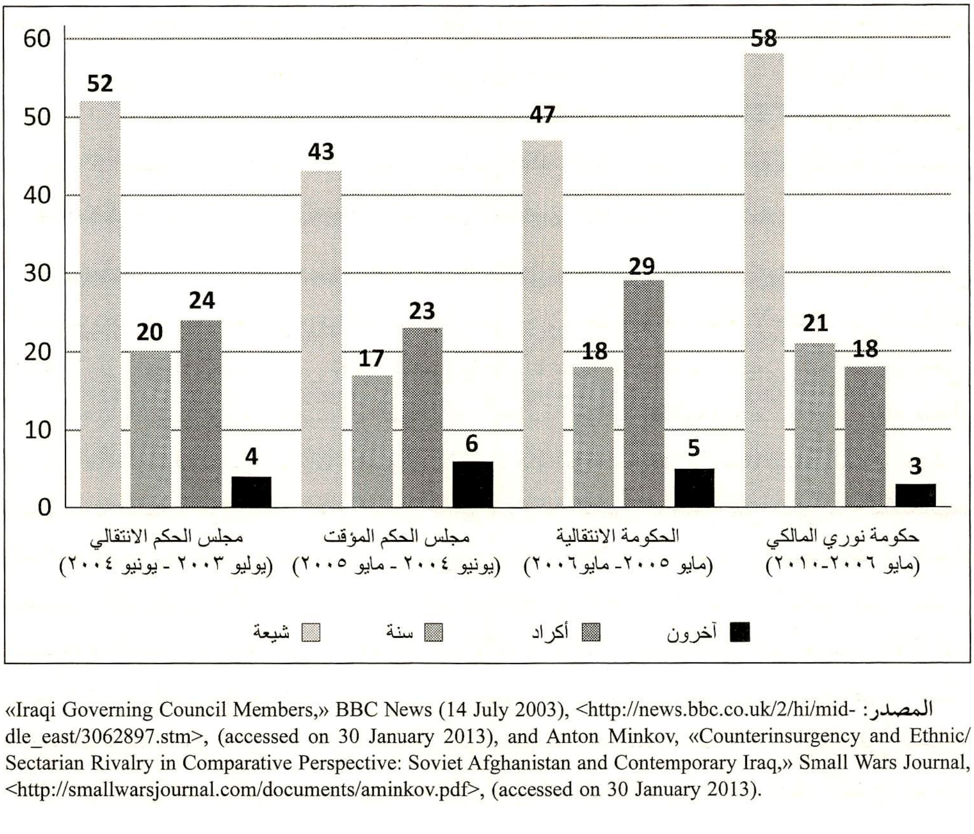
حزب البعث، بالهيمنة الواضحة للتنظيمات السياسية الشيعية والكردية، وهو ما عكس نفسه على مجلس الحكم الانتقالي.

فقد ضم مجلس الحكم الانتقالي ١٣ شيعياً، و٦ أكراد، و٥ من السنة، بالإضافة إلى تركماني واحد، بنسبة تمثيل: ٥٢ بالمئة، ٢٠ بالمئة، ٢٤ بالمئة، ٤ بالمئة على الترتيب. واستمر الأمر نفسه في الحكومات المؤقتة والانتقالية والمنتخبة. فقد ارتفعت نسبة تمثيل الشيعة من ٤٣ بالمئة في مجلس الحكم المؤقت (حزيران/يونيو ٢٠٠٤ ـ أيار/مايو ٢٠٠٥)، إلى ٤٧ بالمئة في الحكومة الانتقالية (أيّار/مايو ٢٠٠٥ ـ أيّار/مايو ٢٠٠٦)، ثم إلى ٥٨ بالمئة في حكومة نوري المالكي المنتخبة (أيار/مايو ٢٠٠٦ ـ آذار/مارس ٢٠١٠)، مقابل ١٧ بالمئة، ١٨ بالمئة، ٢١ بالمئة للسنة في الهيئات الحكومية الثلاث على الترتيب، و ٢٣ بالمئة، ٢٩ بالمئة، ١٨ بالمئة للأكراد في الهيئات الثلاث على الترتيب (انظر الشكل الرقم ٥ ـ ٢).

الشكل الرقم (٥ ـ ٢)

التوزيع العرقي والطائفي للحكومات العراقية خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١٠)

(بالنسبة المئوية)



المصدر: «Iraqi Governing Council Members,» BBC News (14 July 2003), <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3062897.stm>, (accessed on 30 January 2013), and Anton Minkov, «Counterinsurgency and Ethnic/Sectarian Rivalry in Comparative Perspective: Soviet Afghanistan and Contemporary Iraq,» Small Wars Journal, <http://smallwarsjournal.com/documents/aminkov.pdf>, (accessed on 30 January 2013).

ثم جاءت الخطوة الثانية مع إصدار «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية»، الصادر في ٨ آذار/مارس ٢٠٠٤. وتأتي خطورة ما جاء في هذه الوثيقة من أنها لم توضع عبر هيئة تأسيسية تحظى بالتوافق الوطني في ظل مرحلة حرجة من التأسيس للدولة الجديدة، ولكنها وضعت بوساطة مجموعة تم تعيينها بشكل مباشر من جانب سلطة الاحتلال (مجلس الحكم الانتقالي)، فضلاً عن الإشراف المباشر للاحتلال على كتابتها.

وكان الخطأ الأهم، أنه في الوقت الذي تم فيه تكريس الطائفية والعرقية كجزء من السياسات الفعلية للاحتلال، لم يتم اعتماد الطائفة أو العرق كأساس لتوزيع الموارد السياسية. وعلى سبيل المثال، اعتمد «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية» نموذج الفدرالية الجغرافية أو الأقاليمية، التي تستند إلى الجغرافيا كأساس لتوزيع السلطات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، حيث نص على أن «نظام الحكم في العراق جمهوري، اتحادي (فدرالي)، ديمقراطي، تعددي»، لكنه نص أيضاً على أن أساس الفدرالية هو ما وصفه بـ «الحقائق الجغرافية والتاريخية، والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل أو العرق أو الإثنية أو القومية، أو المذهب»[٢٢].

وسار الدستور الدائم في الاتجاه ذاته تقريبا. لكن يمكن القول، إن الأخذ بنمط الفدرالية «الجغرافية» لم يضف كثيراً على الواقع السياسي، وذلك بالنظر إلى تطابق خطوط التقسيم الجغرافي مع خطوط الانقسام العرقي والطائفي تقريبا، بل إن القانون، ثم الدستور، أسس لبعض المشكلات المعقدة حول هوية بعض المحافظات والمدن مثل كركوك. وكان من الضروري في هذه الحالة تسوية المشكلات الأقليمية قبل اعتماد هذا النمط من الفدرالية.

من ناحية أخرى، فإن اعتماد نمط «الفدرالية الجغرافية» واستبعاد نموذج الفدرالية العرقية أو الطائفية بشكل صريح، وذلك في الوقت الذي اعترف فيه الدستور بالقوميات المختلفة في العراق، لم يرتبط به وضع أساس واضح لتوزيع الموارد السياسية بين المجموعات الطائفية والعرقية. وفي المقابل، تطور واقع/تقليد سياسي جديد، يقوم على توزيع المناصب السياسية الثلاثة، الأولى في البلاد على أساس: الرئاسة للأكراد، ورئاسة الحكومة للشيعة، ورئاسة مجلس النواب للسنة. ويعيب هذا التقليد ثلاث مشكلات:

الأولى أنه لا يوجد نص دستوري يضمن استمرار هذا النمط من المحاصصة، الأمر الذي يفتح المجال لإمكانية إعادة النظر في هذه المحاصصة إذا ما رغب أحد الأطراف في النكوص عليها. ومن ثم، كان من الأفضل إغلاق هذا الاحتمال من خلال تضمينه في الدستور، طالما تم اعتماده عمليا.

---

(٢٢) انظر المادة الرابعة من «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية»، الصادر في ٨ آذار/مارس ٢٠٠٤، <http://www.law.depaul.edu/centers_institutes/ihrli/publications/iraqi_constitutions_2/media/TransitionalAdminLaw2003.pdf>, (accessed on: 3 March 2012).

المشكلة الثانية، أن هذه المحاصصة العملية اقتصرت على هذه المناصب الثلاثة القيادية ولم تمتد إلى المستويات التالية أو غيرها من المؤسسات المهمة؛ فاعتماد هذا النمط من المحاصصة يشرعن مدها إلى باقي المستويات والمؤسسات، وبخاصة في ضوء عدم وجود نص دستوري يحدد نطاق ومجالات المحاصصة الطائفية والعرقية.

المشكلة الثالثة، هي افتقاد المجتمع العراقي للثقافة والخبرة السياسية اللازمة لبناء نظام لتقاسم السلطة، وبخاصة ثقافة التوافق السياسي، إذ لم يقبل السنة بفكرة إزاحتهم عن قيادة الدولة والنظام السياسي، وتحديد دورهم السياسي الجديد استنادا إلى نسبتهم داخل المجتمع العراقي. كما تعامل الشيعة مع مرحلة ما بعد صدام حسين باعتبارها لحظة تاريخية لملء الفراغ السياسي الناتج عن انهيار النظام، وتأكيد هيمنتهم على الدولة الجديدة، باعتبارهم الأغلبية داخل المجتمع. كما تعامل الأكراد باعتبارهم أقلية قومية ذات وضع خاص في مواجهة الأغلبية العربية.

٦ ـ الاحتلال وعملية كتابة الدستور

شاب عملية المراجعة الدستورية في العراق في ظل الاحتلال الكثير من أوجه القصور التي نالت في النهاية من قدرة الدستور العراقي الجديد على بناء حالة من التوافق بين المجموعات العرقية والدينية، ومن قدرته على تقديم معالجة دستورية فاعلة لعدد من التحديات السياسية التي ارتبط ظهور معظمها بمرحلة الاحتلال ذاته، ونالت تالياً من قدرته على بناء نظام سياسي ديمقراطي مستقر. وقد مرت عملية المراجعة الدستورية بمرحلتين، الأولى تشكيل اللجنة التحضيرية للدستور في ١١ آب/أغسطس ٢٠٠٣، ثم إصدار «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية» في ٨ آذار/مارس ٢٠٠٤، والذي عمل كدستور مؤقت لإدارة المرحلة الانتقالية لحين وضع الدستور الدائم. والثانية هي عملية وضع الدستور الدائم والتي بدأت بانتخاب أعضاء اللجنة الدستورية في ١٠ أيّار/مايو ٢٠٠٥، حيث عقدت اجتماعها الرسمي الأول في ٢٤ أيّار/مايو، وانتهاء بطرح مسودة الدستور للاستفتاء في ١٥ تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠٠٥، ثم إعلان نتيجته الرسمية في ٢٥ تشرين الأوّل/أكتوبر. وفي هذا الإطار، يمكن التمييز بين نوعين من أوجه قصور عملية المراجعة الدستورية، الأول تعلق بالجوانب الإجرائية لعملية كتابة الدستور، والتي كشفت عن هيمنة الشيعة والأكراد على تلك العملية، بالإضافة إلى الدور الذي أدّاه «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية» في التأسيس للمشكلات الدستورية. وتعلق الثاني بمضمون وثيقة الدستور الدائم، وعدم قدرتها على تقديم حلول دستورية فاعلة للتحديات السياسية القائمة.

أ ـ سيطرة الشيعة والأكراد على عملية المراجعة الدستورية

على العكس مما حدث في اليابان، فقد تمت كتابة دستور العراق في ظل الاحتلال بوساطة العراقيين أنفسهم. ويمكن تفسير هذا التوجه استنادا إلى عاملين، أولهما عدم وجود تصور محدد لدى سلطة الاحتلال حول عملية المراجعة الدستورية في العراق، وذلك كجزء من ضعف عملية

التخطيط المسبق لمرحلة ما بعد الغزو. ثانيهما، تطور معارضة داخلية قوية لفكرة كتابة الدستور بوساطة الاحتلال أو عراقيي المنفى[٢٣]، وهو ما أدى إلى سرعة حسم هذه المسألة من جانب سلطة الاحتلال والتأكيد على حق العراقيين في كتابة دستورهم. فقد أكد بول بريمر، رئيس سلطة التحالف المؤقتة، في اليوم الأول لتأسيس «مجلس الحكم المؤقت» أن المهمة الأولى للمجلس هي البدء في عملية كتابة الدستور مؤكدا: «سيكون دستورا يدعم هويتكم، ويساعد على إجراء انتخابات ديمقراطية... ستكون صياغة الدستور على أيدي عراقيين، من أجل العراقيين»[٢٤].

وفي هذا الإطار، قام «مجلس الحكم المؤقت» في ١١ آب/أغسطس ٢٠٠٣ بتشكيل لجنة تحضيرية دستورية. وقد تم تشكيل اللجنة من طريق قيام كل عضو من أعضاء المجلس بترشيح اسم واحد فقط لعضوية اللجنة، وقام المجلس بالتوافق على قائمة الأسماء المرشحة. وأُسند إلى اللجنة تقديم تقرير حول كيفية كتابة الدستور، وهو ما حدث بالفعل، حيث قامت اللجنة باستطلاع رأي عدد كبير من القيادات وأعضاء النخب العراقية على مدار ستة أسابيع، وقدمت تقريرها في الأول من تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣، أشارت فيه أيضاً إلى الفجوة القائمة بين المجموعات العرقية والدينية حول مستقبل العراق. لكن ظلت هناك مشكلة تعلقت بطريقة تشكيل «الجمعية التأسيسية» التي سيُسند إليها كتابة الدستور، ولم تصل اللجنة التحضيرية إلى توافق بشأن هذه المسألة. وإزاء ذلك، طرحت اللجنة في تقريرها المشار إليه ثلاثة بدائل: **الأول** هو تشكيل الجمعية بالكامل من طريق الانتخاب، **والثاني** أن يتم تعيين أعضاء الجمعية بالكامل بوساطة مجلس الحكم المؤقت. وأخيراً تمثل البديل **الثالث** بالانتخاب غير المباشر من خلال انتخاب أعضاء الجمعية من جانب مجموعة من الوجهاء والشخصيات البارزة في مختلف الأقاليم العراقية.

والواقع أن الاتجاهات المطالبة بانتخاب أعضاء الجمعية التأسيسية، جاءت بالأساس من جانب القوى الشيعية الدينية، وتحديداً رجل الدين آية الله السيستاني، الذي أصدر فتوى لهذا الغرض خصيصاً بهدف السيطرة على تشكيل هذه الجمعية، إذ كان من المتوقع أن تقود أي انتخابات مباشرة لأعضاء الجمعية إلى ضمان سيطرة الشيعة على تشكيلها، وهذا ما يفسر تأييد باقي القوى الشيعية الدينية (المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، وحزب الدعوة، وجماعة مقتدى الصدر) هذه الفتوى بمجرد صدورها. بينما تحفظت عن فكرة الانتخاب القوى الشيعية العلمانية (مثل المؤتمر الوطني العراقي، والحزب الشيوعي العراقي)، ورفضتها الأحزاب الكردية.

---

(٢٣) انتشرت شائعات في بغداد خلال الفترة السابقة على إنشاء «مجلس الحكم المؤقت»، وبخاصة خلال شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٣ بأن عملية كتابة الدستور سوف تتمّ في واشنطن أو في تل أبيب. وقد دعم هذه التخوفات وجود عدد من مشاريع الدساتير التي أعدّها بعض عراقيي المنفى وبعض الأكراد. كما ساعد على انتشار هذه التخوّفات أيضاً تعيين سلطة التحالف نوح فيلدمان (Noah Feldman) أستاذ القانون بجامعة هارفارد كمستشار، وقد تبع ذلك نشر العديد من التقارير الإعلامية أن فيلدمان يهودي وإسرائيلي الجنسية، سيتولى كتابة الدستور العراقي الجديد. انظر: «التحديات الدستورية في العراق،» ص ٤، الهامش الرقم ٣٠. وجاءت المعارضة العراقية لكتابة الدستور بوساطة الأمريكيين أو سلطات الاحتلال أو عراقيي الخارج بالأساس من جانب رجل الدين الشيعي آية الله علي السيستاني، والذي مثّل أعلى سلطة شيعية في البلاد.

(٢٤) نقلاً عن: المصدر نفسه، ص ٣ ـ ٤.

ورغم التنسيق الذي تم بين الولايات المتحدة ومعارضة المنفى قبل الحرب، إلا أن سلطة التحالف لم تتدخل في تفاصيل عملية كتابة الدستور أو مضمونه، واقتصر الأمر على تأكيد عدد من المبادئ العامة؛ من ذلك تأكيد بريمر في ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣ أن «هناك مسائل معينة نتمسك بها بشدة، منها مسألة حماية الحقوق الفردية، ومنها حرية العقيدة الدينية، وسوف نصرّ على ضرورة احترام الحقوق الفردية وصيانتها في الدستور»[٢٥]. بل اتخذت العلاقة الحساسة بين اللجنة التحضيرية للدستور وسلطات الاحتلال مدى أبعد من ذلك، فقد كانت اللجنة أكثر حساسية حتى في طلب المساعدة الفنية والقانونية من الخارج، سواء من سلطة الاحتلال أو من جانب مجلس الأمن. وجاءت هذه الحساسية نتيجة المعارضة الشديدة للتدخل الخارجي في عملية كتابة الدستور، والتي اتخذت في بعض الحالات شكل الفتاوى الدينية التي أكدت ضرورة كتابة الدستور العراقي بأيدي العراقيين أنفسهم وبدون أية وصاية خارجية.

لكن رغم كتابة الدستور بوساطة العراقيين أنفسهم، فإن ذلك لم يعنِ أن عملية كتابة الدستور كانت عملية «عراقية» بالمعنى الوطني الدقيق، فقد شاب تلك العملية العديد من أوجه القصور التي نالت في التحليل الأخير من الطابع «الوطني التوافقي» لتلك العملية والوثيقة الناتجة منها. فقد اتسمت تلك العملية بضعف تمثيل السنة في الجمعية الوطنية الانتقالية، وتالياً ضعف تمثيلهم في اللجنة الدستورية التي تم تشكيلها في ١٠ أيار/مايو ٢٠٠٥ التي تم اختيار أعضائها من داخل الجمعية الوطنية الانتقالية (ضمت الجمعية ٥٥ عضواً). فقد نتج من مقاطعة الأحزاب الأساسية للسنة انتخابات الجمعية الوطنية الانتقالية التي أجريت في ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، ضعف تمثيلهم في هذه الجمعية (١٧ مقعداً فقط من إجمالي ٢٧٥ مقعداً، بنسبة ٦,٢ بالمئة)، مقابل هيمنة الشيعة والأكراد على مقاعد الجمعية.

وقد انعكس التوزيع النسبي لمقاعد الجمعية الوطنية الانتقالية ذاته على تشكيل اللجنة الدستورية، حيث نتج من ذلك تمثيل ضعيف للسنة داخل اللجنة. وتوزع أعضاء اللجنة بواقع ٢٨ عضواً للتحالف العراقي الموحد (٥١ بالمئة)، ١٥ عضواً للتحالف الكردستاني (بنسبة ٢٧,٣ بالمئة)، ٨ أعضاء للقائمة العراقية (بنسبة ١٤,٥ بالمئة)، وعضو واحد لكل من «قائمة الرافدين الوطنية»، و«قائمة التركمان العراقية»، و«قائمة اتحاد الشعب»، و«قائمة الكوادر الوطنية والنخبة» (بنسبة ١,٨ بالمئة لكل منها) (انظر الجدول الرقم (٥ ـ ٢)).

ويلاحظ في هذا السياق أن عضوَي السّنة لم يمثلا أي حزب سياسي، فأحدهما (عبد الرحمن النعيمي) نجح على قائمة «التحالف العراقي الموحد»، والآخر (عدنان الجنابي) نجح على «القائمة العراقية».

(٢٥) نقلاً عن: المصدر نفسه، ص ٦.

الجدول الرقم (٥ ـ ٢)

تمثيل القوائم الانتخابية داخل الجمعية الوطنية الانتقالية (مجلس النواب العراقي المؤقت) واللجنة الدستورية (بالنسبة المئوية)

القائمة الانتخابية	ملاحظات	الجمعية الوطنية الانتقالية		اللجنة الدستورية	
		العدد	النسبة	العدد	النسبة
الائتلاف العراقي الموحد (كتلة شيعية)	كيان سياسي شيعي، تأسس في سنة ٢٠٠٤، ضم أكثر من ١٥ حزباً سياسياً وحركة سياسية، كان أبرزها حزب الدعوة، والمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، وحزب الفضيلة، وحزب المؤتمر الوطني العراقي، وتيار الصدر، هذا إضافةً إلى بعض الأحزاب الصغيرة السنية وتحديداً الحزب الديمقراطي الوطني الذي يستند إلى قبائل الشمر السنية. تمتع التحالف بدعم رجال الدين الشيعة وعلى رأسهم آية الله علي السيستاني.	١٤٠	٥١	٢٨ (منهم عضو من السنة)	٥١
قائمة التحالف الكردستاني (كتلة كردية)	ائتلاف كردي، ضم الحزبين الكرديين الأساسيين: الاتحاد الوطني الكردستاني، والحزب الديمقراطي الكردستاني، إضافةً إلى عدد من الأحزاب الكردية الأخرى، منها: «الحزب الشيوعي الكردستاني» و«الحزب الاشتراكي الديموقراطي الكردستاني» و«حزب كادحي كردستان»، و«حزب الاتحاد الإسلامي الكردستاني»، و«الاتحاد القومي الديمقراطي الكردستاني»، و«حزب فلاحي ومضطهدي كردستان».	٧٥	٢٧,٣	١٥	٢٧,٣
القائمة العراقية (قائمة عابرة للطوائف والعرقيات)	ائتلاف انتخابي تشكل بزعامة رئيس الوزراء السابق إياد علاوي يمثل تيار الوسط الليبرالي. وضمت القائمة أغلب القوى السياسية والشخصيات العراقية التي تؤمن بالديمقراطية والعلمانية وسيلة لبناء العراق.	٤٠	١٤,٥	٨ (منهم عضو من السنة)	١٤,٥
قائمة الرافدين	قائمة تمثل الأقلية المسيحية	١	٠,٤	١	١,٨
قائمة جبهة تركمان العراق	قائمة ضمت أحزاب الأقلية التركمانية	٣	١,١	١	١,٨
قائمة اتحاد الشعب	قائمة ضمت الحزب الشيوعي والتيارات اليسارية.	٢	٠,٧٣	١	١,٨
قائمة الكوادر والنخب الوطنية المستقلة	قائمة شيعية مقربة من التيار الصدري	٣	١,١	١	١,٨
قائمة عراقيون		٥			
قائمة الجماعة الإسلامية الكردستانية		٢			
منظمة العالم الإسلامي في العراق		٢			
قائمة التحالف الوطني الديمقراطي		١			
قائمة المصالحة والتحرير		١			
الإجمالي		٢٧٥		٥٥	١٠٠

المصدر: تمّ بناء الجدول بمعرفة الباحث بالاعتماد على: Faleh A. Jabar, «The Constitution of Iraq: Religious and Ethnic Relations,» Minority Rights and Conflict Prevention, <http://www.minorityrights.org/download.php?id=97>, (accessed on 20 September 2013).

ورغم نجاح الضغوط الأمريكية في استصدار قرار عراقي في ١٦ حزيران/يونيو ٢٠٠٥ بتعيين ١٥ عضواً باللجنة من السياسيين العرب السنّة غير المنتخبين (أي من خارج الجمعية الوطنية الانتقالية)[٢٦]، وتغيير اسم اللجنة لتصبح «هيئة التفاوض الدستوري»، إلا أن هذه الخطوة لم تكن كافية لاستيعاب حقيقي للسنّة في عملية كتابة الدستور، لأسباب عديدة. فمن ناحية، لم تكن الفترة المتبقية من عملية كتابة الدستور كافية لمشاركة فاعلة للسنة في تلك العملية، إذ لم يتم دعوتهم إلى اللجنة إلا في أواخر حزيران/يونيو، ولم يحضروا أول اجتماع للجنة إلا في ٨ تموز/يوليو، أي بعد مرور ٤٤ يوماً على بدء عمل اللجنة الدستورية (التي بدأت عملها الفعلي في ٢٤ أيار/مايو)، كان قد تم خلالها وضع مسودات للعديد من أقسام الدستور. إضافةً إلى ذلك، فقد تعقدت مشاركة الأعضاء السنّة في اللجنة بسبب تعليق بعضهم مشاركته باللجنة عدة أيام على خلفية اغتيال أحد هؤلاء الأعضاء في ١٩ تموز/يوليو (الشيخ مجبل عيسى)، واشتراطهم توفير الحماية الأمنية اللازمة لهم[٢٧].

من ناحية أخرى، فقد تعمَّد الشيعة والأكراد تهميش دور السنّة خلال الفترة المتبقية من عمل اللجنة الدستورية، فبدءاً من الثامن من شهر آب/أغسطس انتقلت عملية إعداد الدستور إلى مرحلة التفاوض والمساومات «غير الرسمية» والاجتماعات غير المنتظمة التي جرت وراء الأبواب المغلقة بين القيادات النخبوية للمجموعات الدينية والعرقية، حيث جرت هذه المفاوضات بين قيادات الشيعة والأكراد بالأساس، وتم نقلها من مقر اللجنة الدستورية إلى مقار غير رسمية تابعة للشيعة والأكراد[٢٨]. ولم يُدعَ السنّة إلى هذه الاجتماعات إلا بعد انتهاء عملية التفاوض بين الشيعة والأكراد، حيث قُدمت مسودة الدستور للسنّة للتوقيع عليها، لكن الشيعة والأكراد فشلوا في الحصول على هذا التوقيع قبل التاريخ المحدد للانتهاء من تلك المسودة وفقاً لقانون إدارة الدولة العراقية وهو ١٥ آب/أغسطس، ما أدى إلى طلب اللجنة تمديد فترة عملها إلى ٢٢ آب/أغسطس، ثم إلى ٢٥ آب/أغسطس، ثم ثلاثة أيام أخرى بشكل غير رسمي. وإزاء فشل اللجنة في الحصول على توقيع السنّة على المسودة، بل وإعلانهم الانسحاب من المفاوضات، اضطر الشيعة والأكراد إلى تقديم المسودة

(٢٦) شَمَلَ ذلك أيضاً تعيين عضو آخر كممثّل عن الأقلية الصابئة أو الصابئة المندائيين كما يسمّون أنفسهم، وهم أقلية ضئيلة موجودون في العاصمة بغداد بالأساس وبعض المحافظات الجنوبية. ويقدر عددهم بنحو ٢٥٠ ألف نسمة. وهم من أتباع يوحنا المعمداني لكنهم لا يعتبرون أنفسهم معمدانيين أو مسيحيين حيث يلتزمون بديانة منفصلة تماماً.

(٢٧) جوناثان مورو، «العملية الدستورية العراقية (٢)،» معهد السلام الأمريكي، تقرير خاص رقم ١٥٥ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥)، ص ٧ ـ ٨.

(٢٨) جرى جزء كبير من هذه المفاوضات بين كل من: عبد العزيز الحكيم، رئيس المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق (الشيعي)، وإبراهيم الجعفري، رئيس الوزراء آنذاك ورئيس حزب الدعوة (الشيعي)، وجلال طالباني رئيس الدولة ورئيس حزب الاتحاد الوطني الكردستاني (الكردي)، ومسعود بارزاني رئيس الحزب الديمقراطي الكردستاني (الكردي). وعقدت هذه الاجتماعات على فترات غير منتظمة في المنطقة الدولية، وعرفت إعلامياً باجتماعات «مجلس الرئاسة» أو «المطبخ». ولم يكن من حق أعضاء اللجنة من السنّة حضور هذه الاجتماعات رغم مطالبتهم أكثر من مرّة حضورها ولكنهم لم يتلقوا دعوات لها. انظر: المصدر نفسه، ص ٨ ـ ٩.

للجمعية الوطنية في ٢٨ آب/أغسطس، حيث تمت الموافقة عليها داخل الجمعية بدون تصويت. وقد استمرت محاولات إقناع السنّة بالتوقيع على المسودة طوال الفترة من ٢٨ آب/أغسطس حتى ١٣ أيلول/سبتمبر، لكنها باءت أيضاً بالفشل، ما أدى إلى تقديم مسودة جديدة للجمعية الوطنية بعد إدخال بعض التعديلات الطفيفة عليها[٢٩].

وهكذا، ورغم أن عملية كتابة الدستور العراقي تمت بأيدي «عراقيين»، إلا أنها لم تكن عملية «عراقية» بالمعنى الدقيق، حيث تمت عملية كتابة المسودة الأساسية بوساطة اللجنة الدستورية المنتخبة التي اتسمت بغياب التمثيل المتوازن داخل اللجنة لصالح الشيعة والأكراد وشبه غياب للسنة. وحتى عندما تم تعيين عدد من السنة باللجنة، فقد تم تهميش دورهم، حيث اقتصرت فترة المشاركة المنتظمة للسنة في تلك العملية على الفترة من ٨ تموز/يوليو إلى ٨ آب/أغسطس، أي نحو ٣٠ يوماً فقط من إجمالي ٩٦ يوماً، هي الفترة الأساسية لعمل اللجنة (٢٤ أيار/مايو ـ ٢٨ آب/أغسطس).

وفي الواقع، كان الهدف الأساسي من ضم السنّة هو محاولة إسباغ صبغة «وطنية» على مسودة الدستور، وهو ما أكدته شهادات بعض أعضاء السنّة الذين شاركوا في أعمال اللجنة الدستورية[٣٠]. كما أدت طريقة دمج السنّة في عملية كتابة الدستور، وتهميش دورهم في تلك العملية، وبخاصة خلال مرحلة المفاوضات والمساومات الأخيرة، إلى تقوية القناعة لدى السنة بأن تلك العملية قامت وفق صيغة «توافق الأحزاب الكردية والشيعية على نص دستوري يتم عرضه بعد ذلك على العرب السنّة كأمر واقع يقبلونه أو يرفضونه»[٣١].

وقد نتج من هذه الطريقة في إعداد الدستور، وإصرار قيادات الشيعة والأكراد على المواد التي اعترض عليها السنّة، تطور رأي عام رافض للدستور داخل محافظات السنّة، لكنهم لم يستطيعوا منع تمرير الدستور في عملية الاستفتاء التي أجريت في ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥. فقد وضع قانون «إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية» شرطين لوقف تمرير مسودة الدستور: الأول هو عدم حصول المسودة على الأغلبية على مستوى الجمهورية، والثاني هو رفض المسودة في ثلاث محافظات على الأقل بنسبة الثلثين، أو تحقق الشرطين معاً. فقد استطاع السنة تأمين نسبة

(٢٩) «تفكيك العراق: عملية دستورية تتعثر،» المجموعة الدولية للأزمات، إيجاز حول الشرق الأوسط، رقم ١٩ (٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥)، ص ٤ ـ ٥.

(٣٠) من بين هذه الشهادات على سبيل المثال ما قاله مجبل شيخ عيسى: «إن إخواننا الأكراد والشيعة يحاولون فرض نمطهم من الفدرالية دون استشارتنا. فقد سبق أن اتخذوا قرارهم بهذا الشأن. نحن السنّة انضممنا إلى اللجنة متأخرين جداً. لقد ظنوا بأنهم اختاروا السنّة الذين لن يناقشوا الأمور معهم. لقد ظنوا بأننا جئنا للتوقيع على الأوراق. إنهم لم يتوقعوا أن نرد عليهم وأن نقدم التعليقات. وقد دهشوا عندما قرؤوا جميع ملاحظاتنا على المسودات التي قدموها». وفي شهادة أخرى لطارق الهاشمي، السكرتير العام للحزب الإسلامي العراقي، يقول: «لقد كافحنا في سبيل الاشتراك في الصياغة، ولكن وفي نهاية المطاف فقد كان دورنا دور المستشار في أحسن الأحوال. إننا محبطون جداً، وقد تخيبت آمالنا». انظر: المصدر نفسه، ص ٢ ـ ٦.

(٣١) مورو، «العملية الدستورية العراقية (٢)،» ص ٩.

رفض فاقت الثلثين في محافظتي الأنبار (٩٦,٩٦ بالمئة)، وصلاح الدين (٨١,٧٥ بالمئة)، لكنهم لم يستطيعوا تأمين نسبة الرفض المطلوبة في محافظة مثل نينوى (٥٥,٠١ بالمئة فقط) أو ديالي (٤٨,٧٣ بالمئة فقط) (ربما بسبب استمرار المواقف المقاطعة أو بسبب الأوضاع الأمنية). وفي المقابل، كانت هيمنة الشيعة والأكراد على عملية كتابة الدستور ومن ثم إنتاج مسودة منحازة لمصالحهم، وتشكيلهم معاً الأغلبية، كافية لتأمين النسب اللازمة لتمرير المسودة، سواء على مستوى الجمهورية أو على مستوى المحافظات. فباستثناء محافظتي بغداد وكركوك (بالإضافة إلى محافظات السنّة الأربع الرئيسية: الأنبار، وديالى، وصلاح الدين، ونينوى) لم تقل نسبة التأييد في باقي المحافظات عن ٩٤,٥ بالمئة[٣٢].

إضافةً إلى هذا القصور المهم في عملية إعداد الدستور، كان هناك قصور آخر مهم تعلق بالدور الأمريكي في تلك العملية. ومرة أخرى، فإنه رغم كتابة الدستور بوساطة «عراقيين»، إلا أن هذا لا يعني غياب الدور الأمريكي في تلك العملية؛ فقد كان هذا الدور واضحاً من خلال التصريحات الأمريكية حول الملامح العامة للدستور الجديد، بالإضافة إلى مشاركة السفير الأمريكي لدى العراق آنذاك، زالماي خليل زاده، في مرحلة المفاوضات والمساومات التي جرت بين قادة النخب الشيعية والكردية، علاوة على السفير الأمريكي السابق بيتر غلبريث، الذي عمل مستشاراً للأكراد؛ ما يعني أن المسؤولين الأمريكيين كانوا شاهدين على مرحلة الاستبعاد والتهميش المتعمد للسنَّة في تلك المرحلة، وشاركوا في عملية المساومات والاتفاقات التي تمت بين الشيعة والأكراد، رغم علمهم بالاعتراضات السنية على ما جاء في هذه المسودة، وبخاصة أخذها بالفدرالية الإقليمية[٣٣].

لكن المسؤولية الأمريكية الأهم عن إفساد عملية كتابة الدستور، جاءت من خلال إصرارها على ضرورة الانتهاء من تلك العملية في الموعد المحدد لها وهو ١٥ آب/أغسطس ٢٠٠٥ وفقاً لنص المادة (٦١/أ) من «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية»، وذلك رغم أن المادة ذاتها (الفقرة و) كانت تسمح بتمديد فترة عمل اللجنة الدستورية لمدة ستة أشهر أخرى بعد ١٥ آب/أغسطس[٣٤].

---

(٣٢) البيانات منشورة في: الموقع الإلكتروني لحكومة إقليم كردستان، Kurdistan Regional Government, <http://www.krg.org/a/d.aspx?l=12&r=107&a=7015&s=030000>, (accessed on: 20 May 2013).

جاءت نسبة تأييد مسودة الدستور في باقي المحافظات على النحو التالي: بغداد: ٧٧,٧ بالمئة، دهوك: ٩٩,١٣ بالمئة، كربلاء ٩٦,٥٨ بالمئة، كركوك: ٦٢,٩١ بالمئة، ميسان: ٩٧,٧٩ بالمئة، المثنى: ٩٨,٦٥ بالمئة، النجف: ٩٥,٨٢ بالمئة، القادسية: ٩٦,٧٤ بالمئة، السليمانية: ٩٨,٩٦ بالمئة، أربيل: ٩٩,٣٦ بالمئة، ذي قار: ٩٧,١٥ بالمئة، الوسيط: ٩٥,٧ بالمئة، البصرة: ٩٦,٠٢ بالمئة، بابل: ٩٤,٥٦ بالمئة.

(٣٣) جاءت اعتراضات السنّة على مسودة الدستور من مختلف القوى السياسية السنية العلمانية (مثل مجلس الحوار الوطني)، والدينية (مثل الحزب الإسلامي العراقي، وهيئة علماء المسلمين). وشملت تلك الاعتراضات، بالإضافة إلى مسألة الفدرالية الإقليمية، نص مسودة الدستور على أن الإسلام هو «مصدر أساسي للتشريع»، وهو النص الذي اعترض عليه السنة العلمانيون والذين رأوا فيه تديناً للسياسة ولعملية التشريع في العراق، بينما رآه رجال الدين السنّة غير كاف. كذلك رفض السنّة السيطرة الإقليمية على إنتاج النفط. كما طالبوا بإقرار أقوى للهوية العربية للعراق. انظر: المصدر نفسه، ص ٧.

(٣٤) نصّت الفقرة (أ) من المادة الرقم (٦١) من «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية»، على أنه: «على الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم في موعد أقصاه ١٥ آب ٢٠٠٥». ونصت الفقرة (و) من المادة ذاتها على: «عند الضرورة =

رغم وجود اتجاه قوي داخل اللجنة الدستورية كان يؤيد فكرة التمديد، وعلى رأسهم رئيس اللجنة ذاته، همام حمودي، إلا أن الولايات المتحدة قطعت الطريق على هذا الاتجاه من خلال التصريح الذي صدر عن السفير الأمريكي في العراق زلماي خليل زاده قبل الأول من آب/أغسطس (الموعد النهائي المحدد لطلب التمديد) والذي أكد فيه ضرورة الانتهاء من كتابة الدستور قبل الخامس عشر من آب/أغسطس[٣٥].

وجاء هذا الموقف الأمريكي الضاغط على الجمعية الوطنية واللجنة الدستورية للانتهاء من مسودة الدستور، وتفويت الفرصة على الجمعية الوطنية لطلب تمديد عملها مدة ستة أشهر أخرى، على حساب بناء التوافق بين الشيعة والأكراد من ناحية، والسنّة من ناحية أخرى، وبخاصة في ضوء الالتحاق المتأخر للسنّة باللجنة الدستورية. بل إن ما حدث عملياً هو عدم التزام اللجنة الدستورية بنص الفقرة (أ) من المادة (٦١)، فكما سبق القول، لم تستطع اللجنة الوصول إلى توافق مع السنة حول مسودة الدستور حتى ١٥ آب/أغسطس (الموعد النهائي المحدد لتقديم مسودة الدستور وفقا للمادة ٦١/أ)، ما اضطرها إلى الطلب من الجمعية الوطنية تمديد عملها إلى ٢٢ ثم إلى ٢٥ آب/أغسطس، ثم عملها بشكل غير رسمي إلى ٢٨ آب/أغسطس (تاريخ تقديم المسودة الأولى)، ثم إلى ١٣ أيلول/سبتمبر (تاريخ تقديم المسودة الثانية المعدلة). وقد أدى ذلك إلى تعرض عمل اللجنة ومسودة الدستور للنقد الشديد من جانب السنّة، والطعن في مشروعية عمل اللجنة ومشروعية المسودات المقدمة إلى الجمعية الوطنية، استناداً إلى الفقرة (ز) من المادة (٦١) ذاتها التي نصت على أنه «إذا لم تستكمل الجمعية الوطنية كتابة مسودة الدستور الدائم بحلول الخامس عشر من آب/أغسطس ٢٠٠٥، ولم تطلب تمديد المدة المذكورة في المادة ٦١ (و) أعلاه، عندئذ يطبق نص المادة ٦١ (هـ)»، التي تنص على حل الجمعية الوطنية وإجراء انتخابات جديدة لتشكيل جمعية جديدة ووضع مسودة دستور جديدة.

ب ـ غياب التسوية الدستورية للمعضلات السياسية الأساسية

ما إن بدأت عملية كتابة الدستور، حتى ظهرت على السطح مجموعة من التحديات السياسية التي كان على واضعي مسودة الدستور تقديم معالجة دستورية لها، بدءاً من تعريف المواطَنة العراقية، وطبيعة نظام الدولة (ملكية أو جمهورية)، وتوزيع السلطة بين المركز والأقاليم (دولة موحدة أو فدرالية)، وطبيعة النظام السياسي (رئاسي أو برلماني)، والعلاقة بين الدين والدولة، وانتهاء بحقوق الإنسان وحقوق الأقليات. بعض هذه المسائل لم يثر تحديات أو جدلاً كبيراً مثل طبيعة النظام السياسي، أو حقوق الإنسان والأقليات، فقد كان هناك توافق كبير حول ضرورة العدول عن

= يجوز لرئيس الجمعية الوطنية وبموافقتها بأغلبية أصوات الأعضاء أن يؤكد لمجلس الرئاسة، في مدة أقصاها ١ آب/أغسطس ٢٠٠٥، أن هناك حاجة لوقت إضافي لإكمال كتابة مسودة الدستور. ويقوم مجلس الرئاسة عندئذ بتمديد مدة كتابة مسودة الدستور ستة أشهر فقط. ولا يجوز تمديد هذه المدة مرة أخرى». انظر: «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية».

(٣٥) مورو، «العملية الدستورية العراقية (٢)،» ص ٩.

النظام الرئاسي، سواء بالنظر إلى خبرة هذا النظام أو إلى الطموحات السياسية للمجموعات العرقية والدينية في التمثيل السياسي، وهو ما كان يعني الانحياز إلى النظام البرلماني. كذلك لم يكن هناك خلاف كبير حول ضرورة تأكيد الدستور على حقوق الإنسان والأقليات، لكن في المقابل، أثارت قضايا المواطنة والعلاقات العرقية/الطائفية، والفدرالية جدلاً شديداً.

(١) قضية الهوية: كان لتجربة النظام البعثي في العراق تأثيرها المهم في تصاعد مشكلة المواطنة والعلاقة بين الدولة والمجموعات العرقية والطوائف الدينية، لتصبح واحدة من القضايا الشائكة في مرحلة ما بعد صدام حسين، وذلك على خلفية الخبرة السلبية بين الدولة وبعض المجموعات العرقية أو الطوائف الدينية، وبخاصة الأكراد والشيعة، خلال مرحلة صدام إضافةً إلى هذه الخبرة السلبية، فقد استبعدت الدساتير العراقية السابقة الأخذ بأي صيغة من الفدرالية أو المحاصصة. ورغم أن هذا المنهج هو أحد المداخل الدستورية للتعامل مع مشكلة التعددية العرقية والدينية في المجتمعات التعددية لتأكيد الهوية الوطنية في مواجهة الهويات الفرعية، إلا أن الممارسات الفعلية لنظام صدام حسين ضد الأكراد والشيعة، أدت ليس فقط إلى تفريغ هذا المدخل من مضمونه، ولكن أيضاً إلى تطوير خبرات سلبية لهذه المجموعات مع هذا المدخل. وتالياً، كان من الطبيعي أن تشهد مرحلة ما بعد صدام مراجعة من جانب هذه المجموعات لهذا المدخل الدستوري في معالجة مسألة التعددية الدينية والعرقية، في اتجاه إعادة النظر في مفهوم الوطنية العراقية، جنباً إلى جنب مع الأخذ بمبدأ الفدرالية.

لقد اعترف دستور سنة ١٩٧٠ بالقومية الكردية كمكوِّن رئيس للشعب العراقي بجانب القومية العربية. كما أقر الحقوق القومية للشعب الكردي، «والحقوق المشروعة للأقليات ضمن الوحدة العراقية» (المادة ٥ ـ الفقرة ب). كما اعترف باللغة الكردية كلغة رسمية إلى جانب اللغة الكردية في المنطقة الكردية (المادة ٧ ـ الفقرة ب)[٣٦]. لكن هذا الاعتراف لم يكن كافياً للأكراد في مرحلة ما بعد صدام، إذ لم يوفر ذلك أي ضمانة حقيقية لحماية حقوقهم السياسية أو الاقتصادية أو الثقافية. الأمر نفسه، بالنسبة إلى الأقليات غير العربية الأخرى، مثل الكلدانيين والآشوريين، والتركمان والشبك. فرغم الممارسات القمعية لنظام صدام حسين ضدهم، واضطرارهم ـ تحت تأثير هذه الممارسات ـ إلى تصنيف أنفسهم على أنهم عرب (كان ذلك يتم بموجب إقرارات مكتوبة، كشرط للتوظف على سبيل المثال)، إلا أنهم لم يقنعوا هم الآخرون بتجاهل الاعتراف بهم كقوميات متمايزة عن القومية العربية.

وإزاء هذه المشكلات الموروثة عن مرحلة النظم البعثية، عمدت عملية المراجعة الدستورية في ظل الاحتلال إلى إعادة النظر في عدد من المسائل ذات الصلة، وبخاصة هوية العراق الجديد، والتعددية العرقية والمذهبية، وأساس اكتساب المواطنة العراقية، إضافةً إلى العلاقة بين الدين

(٣٦) انظر: «الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠»، الوقائع العراقية، العدد ١٩٠٠ (١٧ تموز/يوليو ١٩٧٠)، <http://www. iraq-ild.org/loadlawbook.aspx?sp=&sc=021220052939259&pagenum=1>, (accessed on 12 December 2012).

وعملية التشريع. وقد بدأت هذه المراجعة بإصدار «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية» والمعروف بالدستور العراقي المؤقت، والذي وضع الاتجاهات العامة لدستور سنة ٢٠٠٥ الدائم. لكن رغم الخطوات المهمة التي اتخذها هذا القانون في اتجاه تصحيح العديد من أخطاء مرحلة ما قبل الاحتلال، إلا أنه أسس من ناحية أخرى للعديد من المشكلات.

ففي مسألة التعددية العرقية والمذهبية، اعترف القانون بحالة التعددية القومية للشعب العراقي (المادة ٧، الفقرة ب). كما اعترف باللغتين العربية والكردية باعتبارهما اللغتين الرسميتين للعراق، ونص على اتخاذ الإجراءات التي تضمن استخدام اللغتين في المؤسسات الحكومية: التشريعية والتنفيذية والتعليمية، والوثائق والمراسلات والأنشطة الرسمية... إلخ، مع التزام الدولة بحق غير العرب في تعليم أبنائهم بلغاتهم الأم في المؤسسات التعليمية الحكومية، كالتركمانية أو السريانية أو الأرمينية. ورغم أن دستور سنة ١٩٧٠ كان قد نص على حقوق الأكراد والأقليات القومية الأخرى، كما جاء في الفقرة (ب) من المادة الخامسة التي نصت على أن الشعب العراقي يتكون «من قوميتين رئيسيتين، هما القومية العربية والقومية الكردية، ويقر هذا الدستور حقوق الشعب الكردي القومية والحقوق المشروعة للأقليات كافة ضمن الوحدة العراقية»[٣٧]، إلا أن قانون إدارة الدولة العراقية تبنى منهجاً أكثر شمولاً عندما اكتفى بالنص على أن العراق «مجتمع متعدد القوميات» (المادة السابعة، الفقرة ب)، دون قصرها على قوميات بعينها، أو وضع ترتيب محدد لهذه القوميات. كما كان القانون أكثر تحديداً في الاعتراف باللغة الكردية كلغة رسمية إلى جانب اللغة العربية، بعدما كان يقصر دستور ١٩٧٠ سمتها الرسمية على «المنطقة الكردية» (المادة السابعة، الفقرة ب).

كذلك في ما يتعلق بالجنسية العراقية، فقد حظّر القانون إسقاط الجنسية عن المواطن العراقي، بخاصة لأسباب دينية أو أو عرقية، وحق المواطن العراقي في التجنس بأكثر منْ جنسية من دون أن يؤثر ذلك في جنسيته العراقية، إضافةً إلى حق من أُسقطت عنه الجنسية لأسباب دينية أو عنصرية استعادة جنسيته مرة أخرى، علاوة على إلغاء قرار مجلس قيادة الثورة الرقم ٦٦٦ لسنة ١٩٨٠[٣٨].

لكن مع أهمية هذا التوجه من جانب «قانون إدارة الدولة للمرحلة الجديدة»، إلا أنه تجاهل مسألة مهمة وهي هوية الدولة العراقية الجديدة، فعلى الضد مما نص عليه دستور ١٩٧٠ من أن «العراق جزء من الأمة العربية» (المادة الخامسة، الفقرة أ)، وأن الشعب العراقي «هدفه الأساس تحقيق الدولة العربية الواحدة» (المادة الأولى ـ دستور ١٩٧٠)، لم يشر القانون إلى انتماء محدد للدولة العراقية الجديدة (عربية أو إسلامية). وفي الاتجاه ذاته، فتح القانون المجال أمام إعادة النظر في الرموز المتعلقة بالهوية (العلم العراقي، النشيد الوطني، شعار الدولة) (المادة الثامنة). ورغم أن هذا كان متوقعاً في ضوء الاعتبار الذي أولاه القانون للمكونات القومية للمجتمع العراقي، وفي ضوء سعي نخبة ما بعد الحرب إلى إعادة النظر في أسس الدولة العراقية الجديدة، إلا أن المنهج

---

(٣٧) انظر: «الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٧٠،» في: المصدر نفسه.

(٣٨) راجع نص المادة الحادية عشرة من: «قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية».

الذي اتبعه القانون كان أقرب إلى هدم كل أسس هوية الدولة العراقية الحديثة، كما تطورت منذ الاستقلال. أضف إلى ذلك، أنه جعل قضية الهوية موضوعاً للصراع قبل بناء أسس الدولة الوطنية الجديدة بعد الحرب.

لكن المشكلة الأهم لا تتعلق فقط بمضمون ما جاء في القانون والذي شكل أساساً للدستور الدائم، ولكنها تتعلق بتوقيت كتابة هذا القانون، وهوية القائمين على كتابته. فقد تمت كتابة القانون في ظل مجلس حكم انتقالي غلب على تشكيله عراقيو المنفى ذوو التوجهات الطائفية والعرقية، وتشبّعهم بإدراكات سلبية حول السنّة وخبرة «الدولة السنّية»، وهو ما أدى إلى انحيازهم، ومن ثم القانون، إلى أفكار مثل الفدرالية، وإعادة النظر في هوية الدولة العراقية، وطبيعة النظام السياسي.

(٢) الفدرالية: كما حال مشكلة الهوية، أدت خبرة المجموعات العرقية والدينية مع نظام صدام حسين إلى عدم تفضيل نظام الدولة المركزية البسيطة، والانحياز إلى بديل الدولة الفدرالية، باعتبار أن النمط الأخير يوفر للأقاليم والمجموعات العرقية والدينية، قدراً أكبر من الصلاحيات والسلطات في إدارة مواردها الاقتصادية المحلية، ودرجة أكبر من التمثيل السياسي، في مواجهة الحكومة المركزية. وقد تركز الاتجاه المؤيد لنظام الدولة الفدرالية داخل الأكراد بالأساس، وقطاع مهم من الشيعة. كما نجحت معارضة المنفى في الترويج لهذا البديل على المستوى الدولي خلال السنوات العشر السابقة على الحرب من خلال سلسلة المؤتمرات التي عقدوها، واتصالاتهم مع الحكومات الأمريكية والأوروبية، ووسائل الإعلام.

كذلك لقي التوجه ذاته رواجاً كبيراً داخل «مجلس الحكم المؤقت». ويرجع تمسك الأكراد ببديل الفدرالية إلى خبرتهم السلبية مع النظام في ظل الدولة المركزية الموحدة البسيطة في عهد صدام حسين، ما جعلهم ينظرون إلى الفدرالية باعتبارها الضمان الوحيد لحرياتهم وحقوقهم السياسية والاقتصادية والثقافية. أضف إلى ذلك، تمتعهم خلال السنوات العشر السابقة على الحرب وانهيار نظام صدام حسين، بدرجة كبيرة من الاستقلال الفعلي عن الحكومة المركزية، في حالة أقرب إلى الفدرالية الفعلية، ما دفعهم للتمسك بهذا البديل والتعامل معه كبديل محسوم.

في المقابل، تركز الاتجاه الرافض، أو المتحفظ، على بديل الفدرالية داخل السنّة، والذي أكد ضرورة عرض الأمر على الشعب العراقي من خلال استفتاء يخصص لهذا الغرض. واستند هذا الاتجاه إلى أنه يجب التمييز بين نظام الدولة المركزية الموحدة البسيطة في حد ذاته والموقف من «دولة» صدام حسين، ولا يجب تحميل نظام الدولة المركزية الموحدة أخطاء وسلبيات نظام صدام حسين في هذا المجال. كما أثار هؤلاء التخوف من أن تنتهي الدولة الفدرالية بتقسيم العراق.

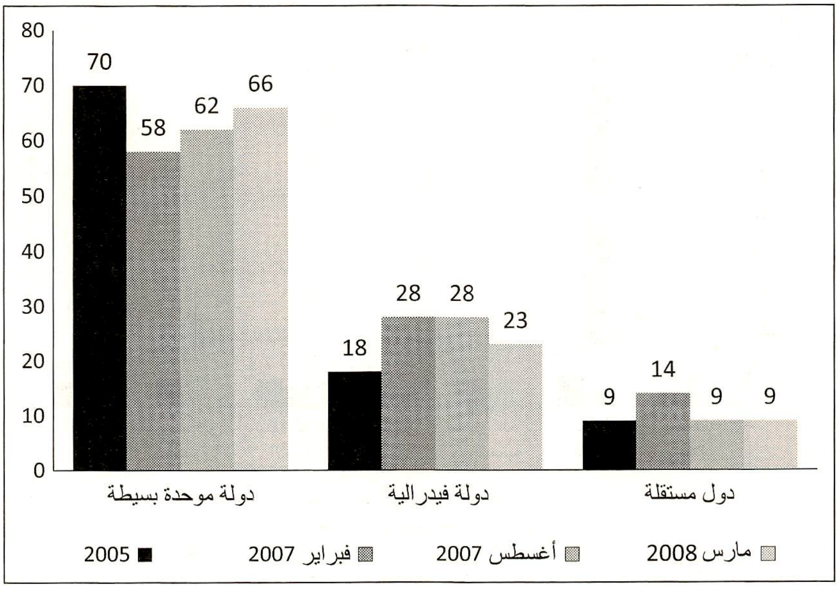
لكن كما سبق القول، أخذ الدستور بنظام الدولة المركزية الموحدة، ومن ثم، لم يأخذ بأي مستوى من الفدرالية أو حتى الحكم الذاتي، كما لم يشر من قريب أو بعيد إلى حقوق الأقاليم أو المجموعات العرقية أو الطوائف الدينية في الثروات الطبيعية على أساس عرقي أو طائفي، فقد نصت المادة (١٣) على أن «الثروات الطبيعية ووسائل الإنتاج الأساسية ملك الشعب، تستثمرها

السلطة المركزية في الجمهورية العراقية استثماراً مباشراً وفقاً لمقتضيات التخطيط العام للاقتصاد الوطني». وكان الاستثناء فقط هو الوضع الخاص الذي تمتع به إقليم كردستان.

ويمكن تفسير انحياز واضعي الدستور العراقي الدائم إلى هذا النمط، واستبعاد التوسع في بديل الدولة الفدرالية إلى عوامل عديدة، بالرغم مما كان يبدو عليه الأمر قبل انهيار نظام صدام وبعد انهيار النظام مباشرة. **العامل الأول** يتعلق بتركز الاتجاهات المؤيدة للدولة الفدرالية في أقاليم عراقية بعينها، ومجموعات محددة، ممثلة بالأكراد أساساً، بينما ساد الاتجاه المؤيد للدولة الموحدة البسيطة في معظم الأقاليم العراقية. فكما هو واضح في الشكل الرقم (٥ ـ ٣)، فقد ظل بديل الدولة الموحدة البسيطة هو البديل الأول والأكثر تفضيلاً من جانب النسبة الأكبر من العراقيين، والتي لم تقل عن ٥٨ بالمئة (في شباط/فبراير ٢٠٠٧)، بينما وصلت إلى ٧٠ بالمئة في سنة ٢٠٠٥، و٦٦ بالمئة في آذار/مارس ٢٠٠٨. وفي المقابل حاز بديل الدولة الفدرالية أعلى نسبة له في شباط/فبراير ٢٠٠٧ (٢٨ بالمئة)، بينما بلغ ١٨ بالمئة فقط في سنة ٢٠٠٥، و٢٣ بالمئة في آذار/مارس ٢٠٠٨. وأخيرا، لم يحز بديل تشكيل دول مستقلة على أنقاض الدولة العراقية، سوى ٩ بالمئة فقط، باستثناء استطلاع شباط/فبراير ٢٠٠٧، الذي حاز فيه هذا البديل ١٤ بالمئة.

الشكل الرقم (٥ ـ ٣)

تطور الموقف من شكل الدولة في العراق (بالنسبة المئوية) وفقاً لعدد من استطلاعات الرأي العام التي أجريت خلال الفترة (٢٠٠٥ ـ آذار/مارس ٢٠٠٨)



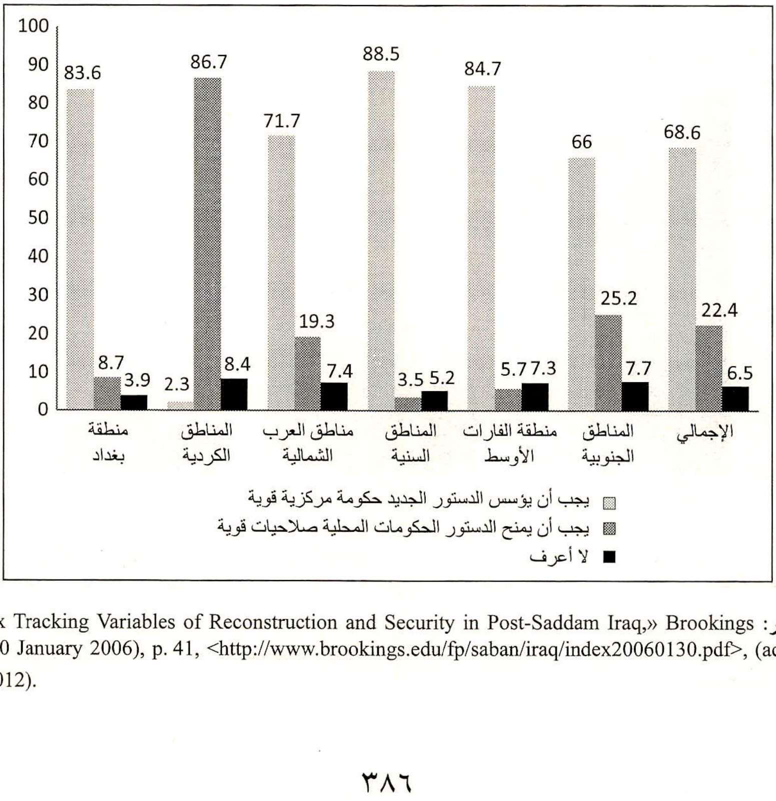
المصدر: «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute (30 January 2009), p. 48, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20090131.pdf>, (accessed on 20 may 2012).

ويمكن الإشارة إلى ملاحظتين مهمتين في هذا السياق: **الأولى** أن أعلى نسبة حازها بديل الدولة الموحدة البسيطة، وأقل نسبة حازها بديل الدولة الفدرالية كان في سنة ٢٠٠٥، وهي الفترة التي كُتب فيها الدستور الدائم؛ الملاحظة **الثانية** أن ارتفاع نسبة مؤيدي بديل الدولة الفدرالية في شباط/فبراير ٢٠٠٧، يمكن إرجاعه إلى تدهور الأوضاع الأمنية في العراق، والتي شجعت التوجهات الاستقلالية والانفصالية لدى مجموعات معينة.

لكن **العامل الأهم** تعلق بتركز التوجهات الفدرالية داخل مناطق جغرافية بعينها، وتحديداً داخل المناطق الكردية. ففي استطلاع للرأي أجري في (٩ ـ ١٤) تموز/يوليو ٢٠٠٥، وقبل كتابة الدستور الدائم، عبّرت النسبة الأكبر من العينة في جميع مناطق العراق، باستثناء المناطق الكردية، عن أهمية الأخذ بنظام الدولة الموحدة ذات الحكومة المركزية القوية، بينما جاء بديل الحكومات المحلية ذات الصلاحيات القوية في الترتيب الثاني، وبفارق كبير عن البديل الأول. فكما هو واضح من الشكل الرقم (٥ ـ ٤)، بلغت نسبة مؤيدي تأسيس الدستور دولة موحدة بسيطة ذات حكومة مركزية، ٨٨,٥ بالمئة في المناطق السنية؛ ٨٤,٧ بالمئة في منطقة الفرات الأوسط؛ ٦٦ بالمئة في المناطق الجنوبية (منطقة تركز الشيعة).

الشكل الرقم (٥ ـ ٤)

الموقف من شكل الدولة حسب المناطق الجغرافية (بالنسبة المئوية)
(وفقاً لاستطلاع للرأي العام أجري في ٩ ـ ١٤ تموز/يوليو ٢٠٠٥)



المصدر: «Iraq Index Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute (30 January 2006), p. 41, <http://www.brookings.edu/fp/saban/iraq/index20060130.pdf>, (accessed on: 20 April 2012).

وفي المقابل، بلغت نسبة المؤيدين لبديل الحكومة المركزية القوية في المناطق الكردية ٢,٣ بالمئة فقط، بينما بلغت نسبة المؤيدين لبديل الحكومات المحلية ذات الصلاحيات القوية ٨٦,٧ بالمئة. وبشكل عام، بلغت نسبة المؤيدين لبديل الحكومة المركزية على المستوى القومي ٦٨,٦ بالمئة مقابل ٢٢,٤ بالمئة لبديل الحكومات المحلية ذات الصلاحيات القوية.

وهكذا، فإن قراءة نتائج استطلاعات الرأي العام السابقة، تشير إلى أنه رغم تصاعد دعاوى الفدرالية قبل غزو العراق وبعد تغيير النظام مباشرة، وطرح هذا البديل بقوة داخل مؤتمرات المعارضة، إلا أن الواقع الفعلي يشير إلى أن هذا البديل ظل محصوراً داخل الأكراد كمجموعة عرقية، وداخل إقليم كردستان. ويشير ذلك إلى استنتاج آخر مهم وهو أن الواقع السياسي والاجتماعي القائم داخل المجتمع المحتل، يضع سقفاً لبعض التوجهات التي تنشأ خلال مرحلة المراجعة الدستورية في ظل الاحتلال، وهو ما أدى في النهاية في حالة العراق إلى حصر بديل الفدرالية في إقليم كردستان. كما كانت معارضة بديل الفدرالية جزءاً من معارضة توجهات عراقيي الخارج الذين روَّجوا لبديل الفدرالية على أنه بديل مسلَّم به، وهو ما يفسر إصدار مئة شخصية عراقية عامة في ١٥ نيسان/أبريل سنة ٢٠٠٣، وبعد أيام قليلة من سقوط نظام صدام حسين، بياناً أكدوا فيه عدم قبولهم مبدأ الفدرالية «كمبدأ مسلَّم به»، وطالبوا بإجراء مشاورات واسعة على مستوى البلاد للتأكد من حجم التوافق على هذا المبدأ.

وأخيراً، يمكن تفسير سيطرة بديل الدولة الموحدة البسيطة واستبعاد الفدرالية المستندة إلى الطائفة، استناداً إلى ضعف الفكرة الفدرالية داخل المجتمع العراقي، إذ تشير بعض الكتابات إلى أنه على العكس من الكتابات التي راجت بعد الغزو، والتي توقعت اتجاه الطوائف والعرقيات العراقية إلى الدفاع عن بديل الفدرالية، والضغط في هذا الاتجاه، فإن تتبع تطور فكرة الفدرالية داخل المجتمع العراقي يشير إلى أن هذه الفكرة لم تكن تمثل اتجاهاً قوياً في تاريخ العراق، ولم تستطع الصمود في مواجهة التيار الوحدوي. وعلى سبيل المثال، في الوقت الذي شهدت فيه المنطقة تنامي الهويات الإقليمية بعد الحرب العالمية الأولى وخلال العشرينيات، فإن الأقاليم الثلاثة الواقعة تحت الاحتلال البريطاني (البصرة، وبغداد، والموصل) أثبتت تمسكها بالكيان الجديد المسمى «العراق»، ولم يعرف الأخير حركات انفصالية مهمة تهدد هذا الكيان. فقد برزت حركة انفصالية شيعية سنة ١٩٢٧، لكنها سرعان ما تلاشت بسبب افتقادها دعم المراجع الدينية العليا. كذلك، فإن الانتفاضة الكردية التي شهدتها تلك المنطقة، كانت أقرب إلى الانتفاضات القبلية أكثر من كونها حركات انفصالية عرقية.

الأمر ذاته، ينسحب على مرحلة ما بعد الغزو وانهيار نظام صدام حسين. فباستثناء إقليم كردستان، ظلت دعاوى الفدرالية ضعيفة، واقتصرت داخل الشيعة على بعض الدعاوى المحددة التي طرحتها قوى طائفية بطبيعتها، مثل الدعوة إلى إنشاء «منطقة الجنوب» لتشمل البصرة ومحيطها، ومشروع إنشاء ما عرف بـ «منطقة الوسط والجنوب» التي طرحها المجلس الأعلى الإسلامي العراقي في سنة ٢٠٠٥، والتي أعيد طرحها في حزيران/يونيو ٢٠٠٧ تحت اسم «منطقة جنوب بغداد». وظلت

هذه الدعاوى مرتبطة بالأساس بالأحزاب والقوى الشيعية الطائفية مثل المجلس الأعلى الإسلامي وحزب الدعوة[٣٩].

ثانياً: البيئة الداخلية

لم يختلف تأثير البيئة الداخلية في العراق في مشروع إعادة الدولة عن الحالة الأفغانية من حيث التأثير السلبي لحالة التعددية العرقية والدينية في سياسات إعادة بناء الدولة، وإدراك المجموعات العرقية والدينية تلك السياسات وموقعها داخل الدولية الجديدة. لكن التأثير السلبي لحالة التعددية تلك لم يترك فراغاً، إذ ساهمت سياسات الاحتلال نفسها في تعظيم التأثيرات السلبية لهذه التعددية في عملية إعادة بناء الدولة، على نحو أدى في التحليل الأخير إلى تعقيد بناء التوافق الوطني بين النخب الجديدة حول مشروع إعادة بناء الدولة خلال مرحلة الاحتلال. كذلك، لا يمكن فهم تحول التركيب العرقي والطائفي للمجتمع العراقي إلى إحدى نقاط ضعف مشروع إعادة بناء الدولة، بدون ضعف الهوية الوطنية العراقية، في مواجهة الهويات الفرعية ـ العرقية والطائفية والقبلية؛ إذ لم يكن من الممكن للانقسامات العرقية والدينية تأدية هذا الدور السلبي في تعقيد عملية إعادة بناء الدولة في حالة وجود هوية وطنية عراقية تجبّ هذه الانقسامات من دون أن تلغيها. وفي هذا الإطار، لا يمكن أيضاً تجاهل الطبيعة القبلية للمجتمع العراقي ودورها في تقوية الاستعصاء العراقي على قبول سياسات إعادة بناء الدولة، وبخاصة بناء الهوية الوطنية، والقبول بثقافة الديمقراطية.

كذلك كان للبيئة الداخلية داخل دول الاحتلال تأثيرها المهم في تعثر مشروع إعادة بناء الدولة في العراق. وقد جرى هذا التأثير من خلال عاملين متداخلين، الأول هو ارتفاع التكلفة البشرية والمالية لمشروع إعادة بناء الدولة. والثاني ـ والذي جاء نتيجة للعامل الأول ـ هو تراجع مستوى الدعم الداخلي لذلك المشروع. وكانت النتيجة المباشرة لهذين العاملين هو تراجع قدرة حكومات دول الاحتلال على الدفاع عن استمرار التورط في هذا المشروع، من ناحية، وعدم قدرتها على تأمين الموارد المالية اللازمة له، من ناحية أخرى.

١ ـ تأثير البيئة الداخلية للدولة المحتلة

أ ـ تأثير التعددية العرقية والطائفية في مشروع إعادة بناء الدولة في العراق

لا توجد إحصاءات رسمية حول التوزيع العرقي والديني لسكان العراق؛ إذ لم تتضمن الإحصاءات الرسمية الدورية حتى سقوط نظام صدام حسين بيانات حول هذا التوزيع. ورغم أن

(٣٩) رايدر فيسار، «العرقية، الفيدرالية، وفكرة المواطنة الطائفية في العراق: تحليل نقدي،» المجلة الدولية للصليب الأحمر، العدد ٨٦٨ (٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧)، ص ٤ ـ ٦، <http://www.icrc.org/ara/assets/files/other/irrc-868_visser.pdf>, (accessed on 30 December 2012), and Reidar Visser, «The Territorial Aspect of Sectarianism in Iraq,» *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*, vol. 4, no. 3 (2010), pp. 296-300.

قانون «التعداد العام للسكان والمساكن» الصادر في تشرين الأول/أكتوبر سنة ٢٠٠٨ (القانون الرقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٨) قد أقر بأن يشمل الإحصاء «جميع الأرقام والبيانات المتعلقة بالنواحي الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والصحية للسكان، وتشمل بيانات التعليم والمستوى المعاشي والقومية والدين والسكن»[٤٠]، إلا أنه لم يتم حتى الآن إجراء هذا الإحصاء بسبب عدم قدرة القوى السياسية (العرقية والطائفية) على الوصول إلى توافق سياسي حول هذا الإحصاء، إضافةً إلى عدم تسوية مشكلة المناطق والمدن المتنازع عليها بين المحافظات والأقاليم العراقية. إذ من شأن نتائج هذا الإحصاء أن تؤسس لصراعات جديدة بين المجموعات العرقية والدينية، أو تعميق الصراعات والنزاعات القائمة. فمن ناحية، ستتحول نتائج هذا الإحصاء حول التوزع العرقي في المناطق المتنازع عليها إلى استفتاءات أولية على مصير هذه المناطق. أيضاً من المتوقع أن يتم رفض نتائجه من جانب بعض المجموعات العرقية والدينية، إذا ما جاءت تقديرات الإحصاء منافية لتوقعاتهم. وينطبق ذلك على السنّة خصوصاً الذين يتخوفون من أن تأتي تقديرات الإحصاء لنسبتهم في المجتمع أقل مما يطرحونه من تقديرات ذاتية لنسبتهم داخل المجتمع[٤١].

وإزاء هذا الواقع، تتفاوت التقديرات المطروحة حول التوزيع الديني والعرقي للسكان في العراق. فوفق وكالة الاستخبارات المركزية الأمريكية، يقدر عدد سكان العراق بنحو ٣١,٨٦ مليون نسمة (في تموز/يوليو ٢٠١٣). يتوزعون بنسبة ٩٧ بالمئة مسلمين، و٣ بالمئة لغير المسلمين. وتتراوح نسبة الشيعة إلى إجمالي السكان بين (٦٠ ـ ٦٥ بالمئة)، مقابل (٣٢ ـ ٣٧ بالمئة) للسنة[٤٢].

ويتوزع العراقيون بشكل جغرافي واضح على الأقاليم والمحافظات العراقية. وتوضح الخريطة الرقم (٥ ـ ١) التوزع الجغرافي للمجموعات العرقية والدينية، والتي تشير إلى وجود درجة كبيرة من التطابق بين خطوط الانقسام الجغرافي والطائفي والعرقي في العراق، حيث يتركز الأكراد في الشمال، ويتركز الشيعة في الشرق، بينما يتركز السنّة في الغرب.

---

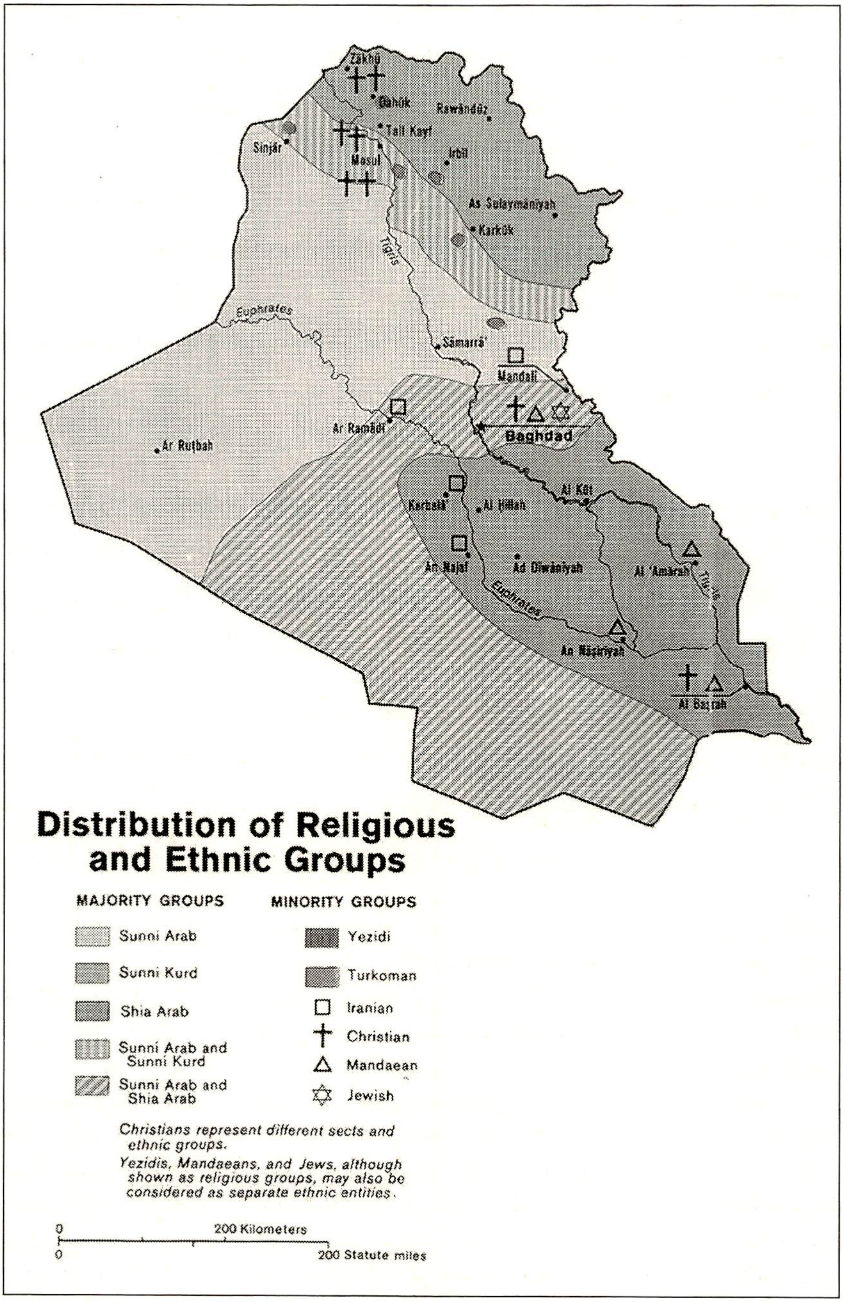
(٤٠) المادة الأولى، قانون التعداد العام للسكان والمساكن، رقم ٤٠ لسنة ٢٠٠٨، ٢٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، <http://www.iraq-lg-law.org>, (accessed on 20 April 2012).

(٤١) يزداد تعقّد هذه المشكلة في ضوء وجود مشروع قانون لإعادة ترسيم الحدود الإدارية للمحافظات، قدّمه الرئيس العراقي جلال الطالباني إلى مجلس النواب، ووافقت عليه اللجنة القانونية للمجلس في ١٤ تشرين الأول/أكتوبر سنة ٢٠١٢، لكن لم يتمّ إقراره حتى الآن (٤ تموز/يوليو ٢٠١٣) بسبب معارضة العديد من الكتل البرلمانية داخل المجلس، وبخاصة نواب عرب كركوك الذين وصفوا مشروع القانون في ٤ تموز/يوليو ٢٠١٣ بـ «المؤامرة الكبيرة التي تهدّد وحدة العراق». ووفقاً لإحدى المسوّدات المنشورة لمشروع القانون؛ فقد نصّت المادة الأولى منه على إلغاء كل «المراسيم والقرارات وأيّة تشريعات أخرى كان النظام السابق قد أصدرها بغية تحقيق أهدافه السياسية، وتضمنت تغييرات غير عادلة وتلاعباً بالحدود الإدارية للمحافظات والأقضية والنواحي في أنحاء جمهورية العراق كافة». وفي حالة تطبيق هذا النص، فإن العديد من المحافظات المشمولة بالقانون ستفقد مساحات كبيرة من أراضيها، وبخاصة محافظة صلاح الدين التي لم يكن لها وجود قبل سنة ١٩٦٨، حيث تمّ استحداثها بقرار في عهد صدام حسين بعد اقتطاع بعض الأقضية والنواحي من محافظات بغداد وكركوك.

(٤٢) «The World Factbook,» Central Intelligence Agency (CIA), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html>, (accessed on 20 April 2012).

الخريطة الرقم (٥ ـ ١)

التوزع الجغرافي للمجموعات العرقية والدينية في العراق



المصدر: Perry-Castañeda Library Map Collection, <http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/iraq_ethnic_1978.jpg>.

أدت هذه التعددية العرقية والدينية في العراق إلى حدوث بعض أشكال «الطائفية السياسية» في بعض مراحل الدولة العراقية. كان أبرزها خلال العشرينيات والثلاثينيات من القرن العشرين، اتخذت شكل سيطرة السنَّة على المؤسسات السياسية والعسكرية، بينما عملت النسبة الغالبة من الشيعة كأجراء زراعيين في مناطق تركُّز السنّة. لكن هذه الأوضاع بدأت في التغير بنهاية فترة الحكم الملكي في سنة ١٩٥٨، حيث بدأ يبرز تمثيل الشيعة في الحكومة، كما بدأت أوضاعهم الاقتصادية في التحسن، وبخاصة مع هجرة اليهود من العراق في بداية الخمسينيات، وحلول الشيعة محلهم في قطاع التجارة. ومع صعود حزب البعث وسيطرته على السلطة في سنة ١٩٦٨ لم يتأثر وضع الشيعة سلباً، وذلك على خلفية إعلاء الحزب للأيديولوجية العلمانية. الأمر ذاته في مرحلة صدام حسين، فرغم اعتماده الشديد على السنَّة كقاعدة اجتماعية لنظامه، إلا أن اعتماده معايير الولاء كمعيار رئيس في التجنيد السياسي وبناء التحالفات السياسية والاجتماعية أوقعه في الكثير من الممارسات التعسفية والشمولية ضد السنَّة أيضاً، بما في ذلك أبناء عشيرته وعائلته، مما نفى التزام هذه الممارسات والسياسات خطوط الانقسام العرقي والطائفي داخل المجتمع[٤٣]. لكن هذا لا ينفي تطور مظاهر الطائفية السياسية في عهد صدام حسين، عكسها تواضع تمثيل الشيعة داخل المؤسسات السياسية الحكومية، مقارنةً بالسنة، واتخاذ القمع السياسي شكلاً طائفياً في مرحلة الأزمات السياسية الكبيرة مثل فترة الحرب العراقية ـ الإيرانية التي شهدت قمعاً شديداً ضد الشيعة، وبعد هزيمته في سنة ١٩٩١، وهي المرحلة التي شهدت حدوث انتفاضة داخل صفوف الجيش العراقي قادها الشيعة بتشجيع من «المجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق» وفيلق بدر.

هكذا، يمكن الإشارة هنا إلى ملاحظتين مهمتين: الأولى، أنه رغم حالة التعددية العرقية والدينية في العراق منذ نشأته، إلا أن «الطائفية السياسية» لم تكن هي السمة الأساسية للمجتمع العراقي، أو سياسات الأنظمة السياسية العراقية، فقد ظلت «الطائفية» عند حدودها «الاجتماعية» «والثقافية» فترات طويلة من دون أن تتحول إلى «طائفية سياسية» إلا في فترات محددة، كما لم تتحول إلى عنف طائفي واسع النطاق؛ الملاحظة الثانية، أن السياسات السلطوية والقمعية للنظم غير الديمقراطية قبل سنة ٢٠٠٣، وبخاصة نظام صدام حسين، نجحت في إخماد «الطائفية السياسية» على المستوى المجتمعي (على مستوى علاقات المجموعات العرقية والطائفية ببعضها)، لكن هذا لم يضمن القضاء على فرص تطور مقومات عديدة للطائفية السياسية، كنتيجة طبيعية لغياب النظام الديمقراطي الذي يوفر الآليات والأطر اللازمة لبناء علاقات صحية ومتوازنة بين تلك المجموعات وبعضها البعض، أو بينها وبين الدولة بسبب بعض السياسات الطائفية التمييزية التي اتبعها النظام ضد مجموعات عرقية بعينها، مما ترتب عليه تطور إدراكات تاريخية سلبية لدى هذه المجموعات،

---

(٤٣) «الحرب العراقية المقبلة؟ الطائفية والنزاع الأهلي،» المجموعة الدولية للأزمات، تقرير الشرق الأوسط، رقم ٥٢ (٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٦)، ص ٧ ـ ٨، <http://www.crisisgroup.org/ar/regions%20countries/middle%20east%20-%20 north%20africa/iraq%20iran%20and%20the%20gulf/iraq/ 052-the-next- iraqi- war- sectarianism- and- c ivil-conflict.aspx>.

سواء تجاه الآخر العرقي أو الديني، أو تجاه الدولة. ومن ثم كان من الطبيعي أن يؤدي انهيار النظام إلى انتقال المجتمع إلى «الطائفية السياسية». لكن النقطة الأهم التي يجب تسجيلها هنا أن الاحتلال مارس دوراً بارزاً في إحياء الطائفية السياسية في العراق بعد سنة ٢٠٠٣، على نحو أشير إليه سابقاً.

ب ـ الخبرة السياسية العراقية

يمتلك العراق خبرة دستورية سلبية لم تساعده على بناء نظام سياسي ديمقراطي، منذ بدء مرحلة الاستقلال. فمنذ وقوع الانقلاب الذي أطاح النظام الملكي في سنة ١٩٥٨، شهد العراق عدداً من الدساتير. لكن هذه الدساتير شابها الكثير من أوجه القصور. فمن ناحية، كانت هذه الدساتير أقرب إلى الدساتير «المؤقتة»، التي غالباً ما كانت تنهار بانهيار الأنظمة الحاكمة التي قامت بوضعها؛ كما اتسمت، من ناحية أخرى، بتأسيسها نظماً سياسية سلطوية، فلم يقدم أي منها ضمانات ضد احتكار السلطة أو استخدام القمع، أو احترام حقوق الإنسان وحقوق الأقليات. فقد وضع أول دستور للعراق في سنة ١٩٢٥، بعد تكوين أول دولة عراقية موحدة تحت حكم الأسرة الهاشمية، والتي وضعت تحت الانتداب البريطاني. وظل هذا الدستور قائماً حتى وقوع الانقلاب العسكري سنة ١٩٥٨.

وعلى الرغم من أن عملية كتابة هذا الدستور قد استندت إلى حوار علني، إلا أن وضعه في ظل الاحتلال أدى إلى تعميق النظر إليه باعتباره إحدى أدوات ضمان السيطرة البريطانية على البلاد. وتبع انقلاب سنة ١٩٥٨، وضع دستور جديد، قام بجمع السلطتين التشريعية والتنفيذية في مجلس رئاسي مكون من ثلاثة أعضاء. ثم جاء دستور سنة ١٩٧٠ الذي وضع في ظل نظام البعث الذي تأسس سنة ١٩٦٨، ليؤسس لنظام الحزب «القائد». كما حاول نظام صدام حسين وضع دستور جديد في سنة ١٩٩٠، إلا أن ظروف الحرب حالت دون إقراره[٤٤].

وهكذا، يمكن القول إن الخبرة الدستورية العراقية، هي خبرة فقيرة، أسست لأنظمة سياسة سلطوية بالأساس. لكن الأهم أيضاً أنها تجاهلت واقع التعددية العرقية والطائفية للمجتمع العراقي.

وفي هذا الإطار، وفي ظل هذه البيئة السياسية والدستورية، لم يعرف العراق حتى سقوط نظام صدام حسين في سنة ٢٠٠٣ ظاهرة المعارضة السياسية الرسمية، وتحولت هذه الأحزاب إما إلى أحزاب سرية في بعض الأوقات (الحزب الشيوعي، والدعوة الإسلامية)، أو حركات تمرد في أوقات أخرى (حركة التمرد الكردية أثناء الحرب العراقية ـ الإيرانية خلال الفترة ١٩٨٠ ـ ١٩٨٨ والتي قام النظام بسحقها في أوائل سنة ١٩٨٨)، أو معارضة المنفى وبخاصة بعد حرب الخليج الثانية (١٩٩٠ ـ ١٩٩١) عندما لاح لدى المعارضة إمكان إزاحة نظام صدام حسين.

أيضاً لا يمكن فهم مشكلة غياب الهوية العراقية الموحدة بمعزل عن تاريخ نشأة الدولة العراقية الراهنة بعد الحرب العالمية الأولى، والتي قامت على ضم المملكة المتحدة ثلاث ولايات ووضعها

---

(٤٤) «التحديات الدستورية في العراق،» ص ١.

تحت الانتداب البريطاني لتشكل بذلك أساساً لكيان سياسي جديد باسم العراق. شملت هذه الولايات: الموصل في الشمال (منطقة تركز الأكراد)، وبغداد في الوسط (منطقة تركز السنّة)، والبصرة في الجنوب (منطقة تركز الشيعة). لقد كانت هذه المناطق في الحقيقة «ولايات» ووحدات إدارية متمايزة داخل الإمبراطورية العثمانية، وباستثناء هذه الرابطة الإدارية في إطار الإمبراطورية العثمانية، لم تكن هناك روابط قوية فيما بينها، ولم يجمعها شعور بالانتماء إلى كيان قومي موحد. وكانت الحدود السياسية للدولة العراقية الجديدة أقرب إلى الحدود المصطنعة، أكثر منها تعبيراً عن تاريخ سياسي وثقافي مشترك لسكان هذه الولايات(٤٥).

ولم تستطع النخب العراقية الحاكمة المتوالية، وبخاصة بعد وصول نظام البعث إلى السلطة في سنة ١٩٦٨، استناداً إلى الأيديولوجيا والشعارات «القومية» ـ والتي خاض على خلفيتها حرباً مدة ثماني سنوات مع إيران (١٩٨٠ ـ ١٩٨٨) ـ بناء هوية عراقية، أو بناء دولة قومية. فقد تبنت الأنظمة البعثية تعريفاً للهوية العراقية يستند إلى العرب السنَّة بالأساس، بينما اعتمدت العنف وسيلة أساسية لإدارة العلاقة مع الأكراد والشيعة، وبخاصة بعد حرب تحرير الكويت (١٩٩٠/١٩٩١). والواقع أن استخدام العنف ضد الأكراد والشيعة لم يقتصر على مرحلة نظام صدام حسين، لكنه يعود إلى قبل ذلك، فقد استخدم النظام الملكي العنف ضد هاتين المجموعتين خلال مرحلة الانتداب البريطاني(٤٦).

لقد أدت هذه الخبرة التاريخية إلى نشأة الدولة العراقية، وبخاصة منذ أواخر الستينيات، إلى إنتاج مفهوم مشوَّه للدولة القومية والهوية الوطنية. وأدى انهيار نظام صدام حسين وبدء الاحتلال ـ الذي طور علاقات مسبقة مع بعض هذه المجموعات قبل الحرب ـ إلى انفجار المشكلة الطائفية والعرقية في العراق.

ج ـ ارتفاع التكلفة البشرية العراقية الناتجة من الحرب والاحتلال

لا يمكن فصل تعثر مشروع إعادة بناء الدولة في العراق عن حجم التكلفة البشرية المرتفعة التي دفعها المجتمع العراقي خلال فترة الحرب وسنوات الاحتلال. وقد تنوعت أشكال هذه التكلفة بدءاً من ارتفاع عدد القتلى المدنيين والعسكريين، وعدد النازحين داخل العراق، وانتهاء بارتفاع عدد اللاجئين وطالبي اللجوء السياسي إلى دول أجنبية.

فقد شهدت السنوات الأولى من الاحتلال ارتفاعاً متزايداً في عدد القتلى المدنيين، والذي ارتفع من ٧٣٠٠ قتيل في سنة ٢٠٠٣، إلى ١٦٨٠٠ قتيل في سنة ٢٠٠٤، ليصل العدد إلى ٣٤٥٠٠ قتيل في سنة ٢٠٠٦. وعلى الرغم من بداية تناقص عدد القتلى السنوي، بدءاً من سنة ٢٠٠٧، لكنه ظل مرتفعاً بالقياس إلى مرور أربع سنوات على الاحتلال. فقد انخفض عدد هؤلاء القتلى إلى ٢٣٦٠٠ في سنة ٢٠٠٧، ثم إلى ٦٤٠٠ قتيل في سنة ٢٠٠٨، واستمر هذا الانخفاض طوال السنوات الأربع

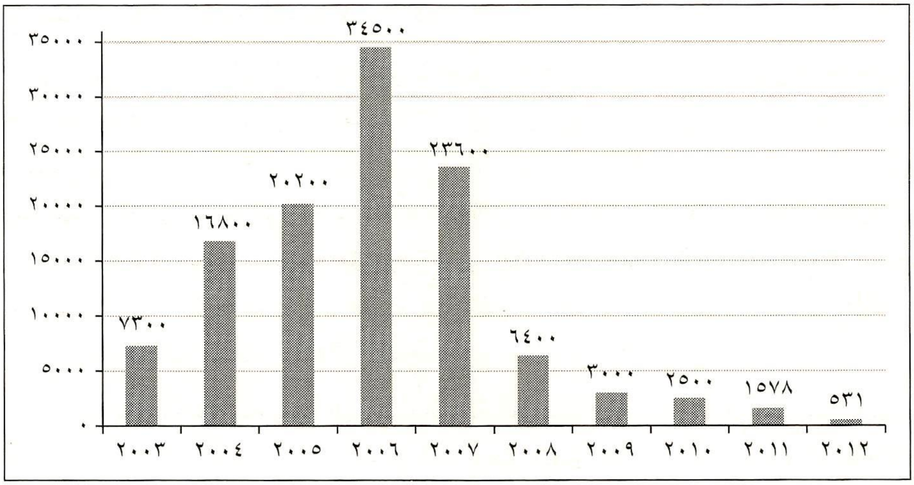
(٤٥) Erzsebet N. Rozsa, «The War in Iraq and the Broader Middle East,» Hungarian Institute of International Affairs, Foreign Policy Papers (2007), pp. 7-8.

(٤٦) Rathmell, «Planning Post-conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?,» p. 1018.

التالية ليصل إلى ١٥٧٨ قتيلاً في سنة ٢٠١١، وإلى ٥٣١ قتيلاً بنهاية النصف الأول من سنة ٢٠١٢ (انظر الشكل الرقم (٥ ـ ٥)).

الشكل الرقم (٥ ـ ٥)

تطور عدد القتلى من المدنيين العراقيين في ظل الاحتلال خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ حزيران/يونيو ٢٠١٢)



ملحوظة: بيانات سنة ٢٠١٢ حتى شهر حزيران/يونيو فقط.

المصدر: «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Iraq,» Brookings Institution (July 2012), p. 3, <http://www.brookings.edu/~/media/Centers/saban/iraq%20index/index201207.pdf>, (accessed on 10 January 2013).

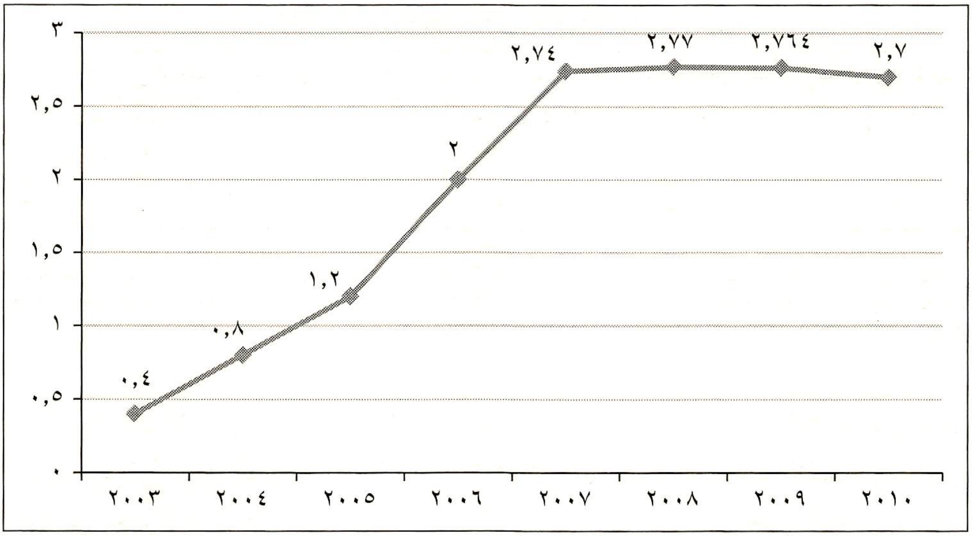
ويعني ذلك أن إجمالي التكلفة البشرية لمشروع إعادة بناء الدولة قد بلغت ١١٦٤٠٩ قتلى من المدنيين، منذ بداية الحرب وحتى نهاية النصف الأول من سنة ٢٠١٢، أي خلال ما يقرب من ٩,٣ سنة، بمتوسط قدره نحو ١٢,٥ ألف قتيل سنوياً خلال تلك المدة. وكما يتضح من بيانات الشكل أيضاً، فإن حجم التكلفة البشرية لتطبيق المشروع بعد سنة ٢٠٠٣، فاقت كثيراً حجم التكلفة البشرية للحرب نفسها، ما يؤكد أن تحديات إعادة بناء الدولة فاقت كثيراً تحديات الحرب نفسها، وأن التكلفة البشرية الأكبر للمشروع جاءت في سياق مقاومة المجتمع العراقي للمشروع أكثر منها نتيجة مباشرة لإسقاط نظام صدام حسين.

ولم يقتصر الأمر على القتلى المدنيين، فقد دفع المجتمع العراقي تكاليف بشرية أخرى في صورة النزوح الداخلي، واللجوء السياسي الخارجي؛ إذ ارتفع إجمالي النازحين داخل العراق من ٠,٤ مليون في سنة ٢٠٠٣، إلى ٠,٨ مليون سنة ٢٠٠٤، ثم إلى ١,٢ مليون سنة ٢٠٠٥، ثم إلى ٢ مليون سنة ٢٠٠٦، ليستقر عند مستوى ٢,٧ مليون نازح حتى شهر آذار/مارس ٢٠١٠ (انظر الشكل الرقم (٥ ـ ٦)).

الشكل الرقم (٥ ـ ٦)

التطور التراكمي لإجمالي عدد النازحين العراقيين في ظل الاحتلال خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ آذار/مارس ٢٠١٠)

(بالمليون)



ملحوظة: بيانات سنة ٢٠١٠ حتى شهر آذار/مارس فقط.

المصدر: المصدر نفسه، ص ٦.

ويتضح من خلال متابعة تطور العدد التراكمي لإجمالي النازحين أن هذا العدد ظل في تصاعد مستمر خلال السنوات الثماني (٢٠٠٣ ـ ٢٠١٠) من دون تراجع، رغم تحسن البيئة الأمنية خلال السنوات الأخيرة. بل إن هذا العدد ظل أقل من المليون نازح خلال العامين الأولين (٢٠٠٣ ـ ٢٠٠٤) وهي سنوات المواجهة الرئيسة مع نظام صدام حسين، بينما تجاوز المليونين بعد سنة ٢٠٠٦ ، وظل ثابتاً على مستوى ٢,٧ مليون نازح أو أكثر، ما يعني: **أولاً**، ارتباط عمليات النزوح بتداعيات سياسات إعادة بناء الدولة أكثر منها ارتباطاً بعملية إزاحة النظام التسلطي. ويعني، **ثانياً**، عدم فاعلية سياسات إعادة النازحين إلى مواطنهم الأصلية.

وتنسحب الاستنتاجات السابقة على اتجاهات النزوح الخارجي معبّراً عنها بطلبات اللجوء السياسي الخارجي؛ فقد ارتفع عدد طالبي اللجوء السياسي من ٣٦٦ ألف طلب لجوء بنهاية سنة ٢٠٠٤، إلى ٨٨٩ ألف طلب لجوء بنهاية سنة ٢٠٠٥، ثم إلى ٢,٤ مليون طلب لجوء بنهاية سنة ٢٠٠٧. ورغم تحسن البيئة الأمنية خلال السنوات الأخيرة من الاحتلال، إلا أن هذا لم يؤد إلى اختفاء طلبات اللجوء السياسي، فقد بلغ عدد طلبات اللجوء في سنة ٢٠٠٨ بمفردها ٣٩,٦ ألف

طلب لجوء، انخفضت في سنة ٢٠١٠ إلى ٢٠,٦ ألف طلب لجوء، قبل أن تعود للارتفاع مرة أخرى في سنة ٢٠١١ إلى ٢٣,٥ ألف طلب لجوء (انظر الجدول الرقم (٥ ـ ٣)).

الجدول الرقم (٥ ـ ٣)

تطور عدد اللاجئين العراقيين وطلبات اللجوء السياسي الخارجي بالمليون حتى نهاية سنة ٢٠٠٧

السنة	الإجمالي التراكمي للاجئين وطالبي اللجوء السياسي بالمليون				عدد طلبات اللجوء السياسي الخارجي بالألف			
	حتى نهاية ٢٠٠٤	حتى نهاية ٢٠٠٥	حتى نهاية ٢٠٠٦	حتى نهاية ٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١
العدد	٠,٣٦٦	٠,٨٨٩	١,٨	٢,٤	٣٩,٦	٢٤,٣	٢٠,٦	٢٣,٥

المصدر: المصدر نفسه، ص ٦، و «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security Post-Saddam in Iraq,» Brookings Institution (30 January 2009), p. 3, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20090131.pdf>, (accessed on 20 May 2012).

وأخيراً، فإنه لا يمكن عزل التكلفة البشرية للحرب والاحتلال عن التكلفة البشرية التي دفعها الشعب العراقي خلال الفترة (١٩٩٠/٨/٦ ـ ٢٠٠٣/٥/٢٢)، نتيجة العقوبات الاقتصادية، وخبرة العراقيين مع برنامج النفط مقابل الغذاء، وهي المرحلة التي أدت ـ وفق بعض التقديرات ـ إلى وفاة نحو ٢,٢ مليون عراقي بسبب انتشار سوء التغذية والأمراض ونقص الأدوية. وتركزت معظم الوفيات في الشرائح العمرية الأقل من خمس سنوات والأكبر من خمسين عاماً (بإجمالي نحو ١,٧ مليون نسمة) بالإضافة إلى الشريحة العمرية بين الخامسة والأقل من خمسين سنة (نحو نصف مليون نسمة)[٤٧].

وقد أدت خبرة هذه المرحلة إلى تعميق إدراك سلبي لدى العراقيين ـ وبخاصة السنة ـ بأن الحرب الجديدة (٢٠٠٣)، والاحتلال، ليست سوى فصل جديد من السياسات الأمريكية ـ البريطانية خلال التسعينيات، والرامية إلى تدمير العراق والسيطرة على موارده النفطية.

لقد كان لارتفاع التكلفة التي دفعها المجتمع العراقي ـ بالتفاعل مع عوامل أخرى ـ تأثير كبير في إضعاف فرص نجاح المشروع الأمريكي في العراق، من زوايا عدة. فقد أدى ذلك، من ناحية، إلى إضعاف الأساس الأخلاقي للمشروع، وتوفير الأساس الأخلاقي والسياسي لظهور المقاومة العنيفة للمشروع، وبخاصة داخل المجموعات الأكثر تضرراً منه (السنَّة). كما أدى، من ناحية ثانية، إلى زيادة حجم التكلفة الاقتصادية والبشرية للاحتلال، ومن ثم تعقيد عملية الدفاع عن المشروع.

---

(٤٧) M. Amir Ali, «Lifting the Iraq Embargo after Almost 2 Million Deaths.. What Have We Learned From the Embargo's Lessons?,» (28 May 2003), <http://www.ilaam.net/War/IraqEmbargo.html>.

د ـ تزايد الاتجاهات الرافضة للاحتلال وللوجود العسكري الأجنبي

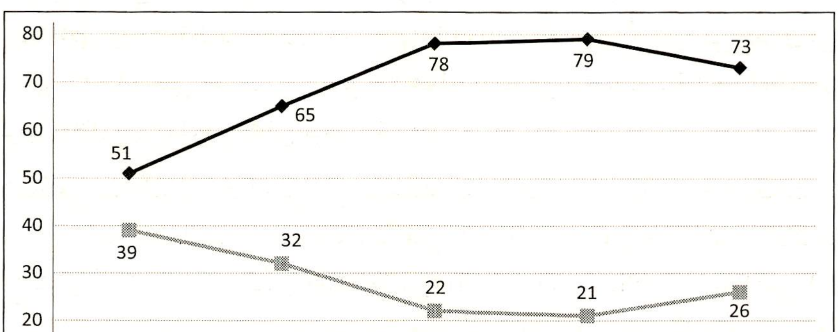
كما سبق القول، فإن أحد الشروط المهمة لنجاح الاحتلال في تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة هو توافر درجة من القبول الشعبي بهذا المشروع. ومثلت حالة الاحتلال الأمريكي لليابان نموذجاً مثالياً في هذا المجال، وهو شرط لم يتحقق في حالة الاحتلال الأمريكي ـ البريطاني للعراق. فقد اتسعت الاتجاهات الرافضة للاحتلال بمجرد انتهاء العمليات العسكرية الرسمية ضد نظام صدام حسين وتغيير النظام. فكما هو واضح من بيانات الشكل الرقم (٥ ـ ٧)، اتسعت الفجوة بين الاتجاهات المؤيدة والرافضة للوجود العسكري خلال الفترة (شباط/فبراير ٢٠٠٤ ـ شباط/فبراير ٢٠٠٨)، في اتجاه غلبة الاتجاهات الرافضة/الرافضة بشدة. فقد تراجعت نسبة الاتجاه المؤيد/المؤيد بشدة للاحتلال وللوجود العسكري في العراق من ٣٩ بالمئة في شباط/فبراير ٢٠٠٤ إلى ٢٦ بالمئة فقط في شباط/فبراير ٢٠٠٨، بانخفاض قدره ١٣ بالمئة.

وفي المقابل، ارتفعت نسبة الاتجاه الرافض/الرافض بشدة من ٥١ بالمئة إلى ٧٣ بالمئة خلال الفترة ذاتها، بزيادة قدرها ٢٢ بالمئة، وهي زيادة جاءت نتيجة تحول ٩ بالمئة ممن لم يحسموا موقفهم من الاحتلال في استطلاع شباط/فبراير ٢٠٠٤ إلى رفض الاحتلال، إضافةً إلى تحول ١٣ بالمئة من تأييد الاحتلال إلى رفضه.

الشكل الرقم (٥ ـ ٧)

تطور موقف الرأي العام الأمريكي من وجود قوات الائتلاف الدولي في العراق خلال الفترة (٢٠٠٤ ـ ٢٠٠٨)

(بالنسبة المئوية)



المصدر: «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute: 30 January 2009, p. 48.

وكانت نسبة الاتجاهات الرافضة للاحتلال بين السنة أعلى منها بين الشيعة. وعلى سبيل المثال، بلغت نسبة الاتجاهات المؤيدة داخل السنة ٥ بالمئة فقط في شباط/فبراير سنة ٢٠٠٨، مقابل ٢٣ بالمئة داخل الشيعة، وبلغت نسبة الاتجاهات الرافضة داخل السنّة ٩٥ بالمئة مقابل ٧٧ بالمئة داخل الشيعة[٤٨].

ويمكن تفسير تزايد الاتجاهات الرافضة داخل المجتمع العراقي للوجود العسكري في ضوء عوامل عديدة، تعلق بعضها بطبيعة سياسات الاحتلال ذاتها، وتعلق بعضها الآخر بالتكلفة البشرية الكبيرة التي دفعها المجتمع العراقي خلال سنوات الاحتلال. ولا يمكن إغفال عامل مهم آخر يتمثل بالأهمية الكبيرة التي أولاها المجتمع العراقي لهدف «تغيير النظام»، وهو هدف كان من الصعب تحقيقه من دون تدخل عسكري خارجي، وذلك في ضوء طبيعة نظام صدام حسين وخبرة المعارضة السياسية معه خلال عقد التسعينيات من القرن العشرين. فحتى مع الدعم الأمريكي للمعارضة الكردية والشيعية بعد حرب ١٩٩١/١٩٩٠، إلا أن هذا الدعم لم يكن كافياً لتغيير النظام، وهو ما جعل التدخل العسكري الخارجي الأداة الأكثر فعالية، وربما الوحيدة، من وجهة نظر قطاع مهم من المجتمع العراقي، وهو ما وفر دعماً داخلياً للاحتلال العسكري خلال الفترة الأولى من الاحتلال. لكن هذا التأييد الذي توفر خلال مرحلة «تغيير النظام» لم يمتد إلى مرحلة «إعادة بناء الدولة» والتي تقتضي بطبيعتها وجوداً عسكرياً خارجياً فترة أطول. كما يمكن فهم ارتفاع نسبة الاتجاهات الرافضة للاحتلال داخل السنّة مقارنةً بالشيعة في ضوء تراجع الدور السياسي للسنّة في نظام ما بعد الحرب والدولة الجديدة، وانحياز سياسات الاحتلال للأكراد والشيعة على حساب السنّة.

وقد ارتبط بتزايد الاتجاهات الرافضة للاحتلال، ظهور المقاومة المسلحة ضد قوات الائتلاف الدولي، وضد نظام ما بعد الحرب. فكما هو واضح من الشكل الرقم (٥ ـ ٨)، ارتفع متوسط عدد الهجمات اليومية التي نفذتها قوى المقاومة العراقية من ٨ عمليات يومياً خلال شهر حزيران/يونيو ٢٠٠٣ (بعد شهر واحد فقط من إعلان بوش انتهاء العمليات القتالية الأساسية في العراق في الأول من أيار/مايو ٢٠٠٣) حتى وصلت إلى نحو ٧٠ عملية يومياً في منتصف سنة ٢٠٠٥، ثم إلى ١٨٥ عملية يومياً خلال شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦.

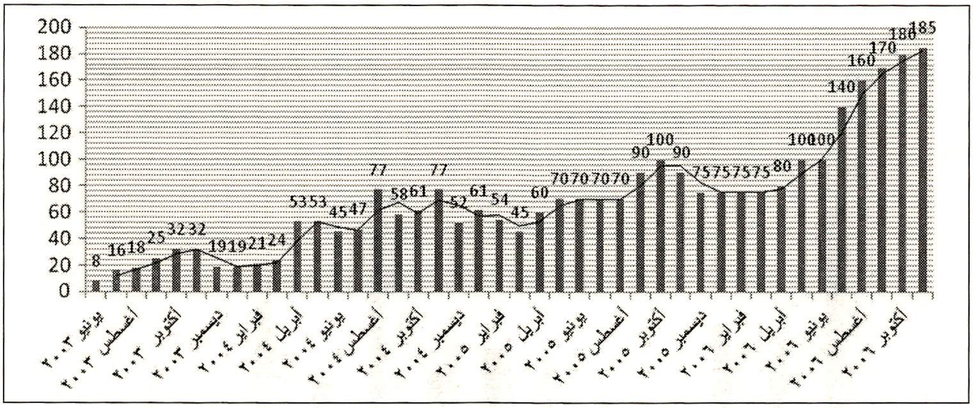
ويلاحظ في هذا السياق، أن الدفاع عن استخدام العنف ضد الولايات المتحدة وقوات الائتلاف الدولي، وتبرير الهجمات المنفذة ضدهما، كان أعلى داخل السنّة منه في حالة الشيعة والأكراد. فوفقاً لاستطلاع للرأي أجرته مؤسسة «الرأي العام العالمي» (World Public Opinion Poll) في ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، بلغت نسبة من دافعوا عن هذه العمليات ٤٧ بالمئة، لكنها ارتفعت في حالة السنّة إلى ٨٨ بالمئة (ما يقرب من ضعف النسبة السائدة على المستوى القومي)، بينما ظلت في حالة الشيعة والأكراد أقل من هذا المستوى (٤١ بالمئة بين الشيعة، ٦١ بالمئة في حالة الأكراد)[٤٩].

(٤٨) «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute (30 January 2009), <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20090131.pdf>.

(٤٩) «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute (29 January 2007), p. 37, <http://www.brookings.edu/fp/saban/iraq/index20070129.pdf>.

الشكل الرقم (٥ ـ ٨)

تطور متوسط عدد الهجمات اليومية التي نفذتها المقاومة المسلحة في العراق خلال الفترة (حزيران/يونيو ٢٠٠٣ ـ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦)



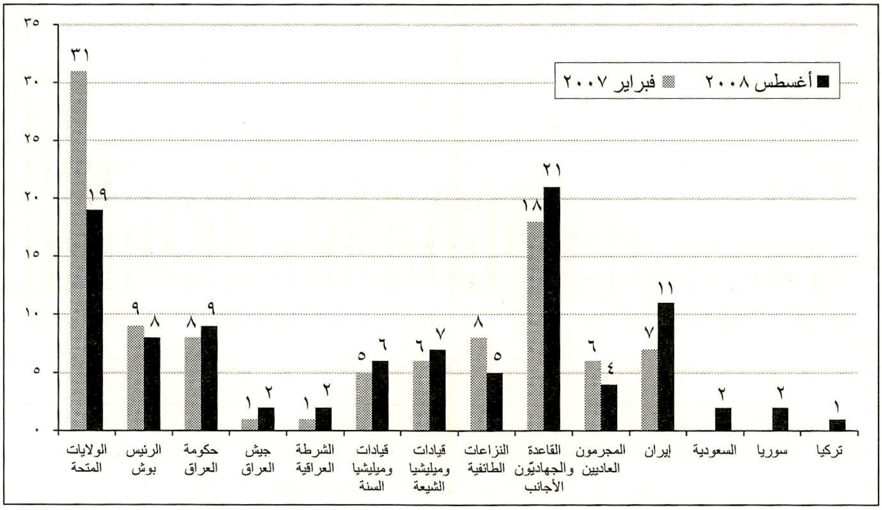
المصدر: «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute (29 January 2007), p. 20, <http://www.brookings.edu/fp/saban/iraq/index20070129.pdf>.

واللافت للنظر، أن المجتمع العراقي حمَّل مسؤولية انتشار العنف داخل المجتمع العراقي إلى طرفين أساسيين، هما الولايات المتحدة وقوات الائتلاف الدولي، تلاهما تنظيم القاعدة والجهاديين الأجانب. فوفقاً لاستطلاع رأي أجرته مؤسسة «D3 Systems» لمصلحة عدد من الصحف ومحطات الإذاعة والتليفزيون الدولية في شهري شباط/فبراير وآب/أغسطس ٢٠٠٧، حمَّل ٣١ بالمئة في استطلاع شباط/فبراير، الولايات المتحدة وقوات الاحتلال، مسؤولية انتشار العنف في العراق، إلى جانب ٩ بالمئة رأوا أن بوش هو أحد المسؤولين عن هذ العنف، أي بإجمالي ٤٠ بالمئة للولايات المتحدة وبوش وقوات الائتلاف الدولي (الاحتلال)، مقابل ١٨ بالمئة للقاعدة والجهاديين الأجانب. بينما جاءت النزاعات الطائفية، والقيادات والميليشيات، الشيعية والسنية، في ترتيب تالٍ، بنسبة ٨ بالمئة، ٦ بالمئة، ٥ بالمئة على الترتيب. ورغم تراجع مسؤولية «الاحتلال» في استطلاع آب/أغسطس ٢٠٠٧ إلى ٢٧ بالمئة (١٩ بالمئة للولايات المتحدة وقوات الائتلاف الدولي، ٨ بالمئة لبوش)، إلا أنهم ظلوا المسؤول الأول، مقارنةً بـ ٢١ بالمئة لتنظيم القاعدة والجهاديين الأجانب، وظلت الميليشيات الشيعية والسنية كما هي تقريباً بارتفاع طفيف (٧ بالمئة، ٦ بالمئة على الترتيب)، وتراجعت مسؤولية النزاعات الطائفية إلى ٥ بالمئة.

كما يلاحظ أيضاً تراجع مسؤولية دول الجوار، تركيا وسورية والسعودية، لتتراوح بين (١ بالمئة و٢ بالمئة)، مقارنةً بنحو ١١ بالمئة بالنسبة إلى إيران، وفقاً للاستطلاع ذاته (آب/أغسطس ٢٠٠٧) (انظر الشكل الرقم (٥ ـ ٩)).

الشكل الرقم (٥ ـ ٩)

تقييم العراقيين حجم مسؤولية الأطراف المختلفة (الاحتلال، الأطراف الداخلية والإقليمية) عن العنف في استطلاعين للرأي (شباط/فبراير ٢٠٠٧ وآب/أغسطس ٢٠٠٧)



المصدر: «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute (28 January 2008), p. 48, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20080131.pdf>, (accessed on: 20 January 2012).

إضافة إلى ما سبق، فقد ساد اعتقاد بأن الولايات المتحدة تخطط لوجود عسكري دائم في العراق، وهو ما أفقد مشروع إعادة بناء الدولة العراقية في ظل الاحتلال شرطاً آخر مهماً، يتمثل بأهمية وجود قناعة لدى المجتمع المحتل بصدقية الاحتلال حول الانسحاب وإعادة السيادة «الكاملة» إلى حكومة وطنية خلال فترة زمنية «محددة». فوفق الاستطلاع الذي أجرته مؤسسة «الرأي العام العالمي» في ٣١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦ (بعد مرور ما يقرب من ثلاث سنوات على الحرب وبدء الاحتلال)، بلغت نسبة من يرون أن الولايات المتحدة تخطط لوجود عسكري دائم في العراق ٨٠ بالمئة، وارتفعت هذه النسبة داخل السنّة إلى ٩٢ بالمئة، بينما بلغت داخل الشيعة والأكراد: ٧٩ بالمئة، ٦٧ بالمئة على الترتيب[٥٠]. ويشير ذلك إلى وجود أزمة ثقة بين السنّة وسلطة الاحتلال بعد الحرب.

خلاصة القول إذاً، إنَّ الاحتلال الدولي للعراق، ارتبط بتطور إدراك سلبي من جانب المجتمع العراقي. ولم يقتصر هذا الإدراك على السنّة، وهم المجموعة الأكثر تضرراً من الاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة، لكنه امتد إلى باقي المجموعات العرقية والمذهبية الأخرى رغم استفادتها من

---

(٥٠) «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute (28 January 2008), p. 57, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20080131.pdf>, (accessed on 20 January 2012).

تغيير نظام صدام حسين. ويرجع تنامي هذا الإدراك السلبي إلى عوامل عديدة تعلق بعضها بسياسات الاحتلال ذاتها، وبتفاوت المكاسب السياسية التي حصلت عليها هذه المجموعات بعد تغيير النظام. وفي الوقت الذي حظي فيه الوجود العسكري بدرجة من التوافق في المرحلة الأولى من الاحتلال (مرحلة تغيير النظام)، إلا أن هذا التوافق أو الدعم لم يمتد إلى مرحلة إعادة بناء الدولة.

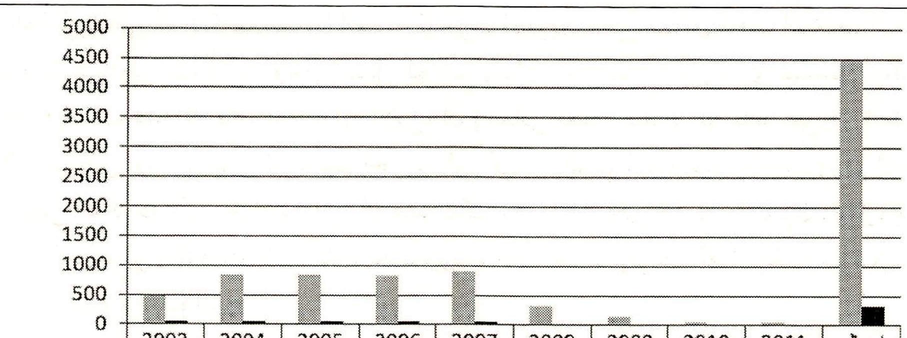
٢ ـ تأثير البيئة الداخلية لدول الاحتلال

أ ـ ارتفاع التكلفة البشرية والمالية

كما هي الحال بالنسبة إلى البيئة الداخلية في العراق، كان لارتفاع التكلفة المالية والبشرية للاحتلال على مستوى دول الاحتلال ـ وبخاصة الولايات المتحدة باعتبارها دولة الاحتلال الرئيس ـ تأثيره السلبي في إدارة الاحتلال مشروع إعادة بناء الدولة في العراق. فقد بلغ إجمالي القتلى من العسكريين الأمريكيين خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١١) ٤٤٨٥ قتيلاً. وتركزت حصيلة القتلى خلال السنوات الخمس الأولى من تطبيق المشروع. فقد بلغ عدد القتلى العسكريين ٤٨٦ قتيلاً في سنة ٢٠٠٣، ارتفعت إلى ٨٤٩ في سنة ٢٠٠٤، وظل هذا المعدل ثابتاً نسبياً خلال عامي ٢٠٠٥، ٢٠٠٦، ليرتفع في سنة ٢٠٠٧ إلى ٩٠٤ قتلى. وبلغ حجم القتلى العسكريين لبريطانيا، الحليف الرئيس للولايات المتحدة في هذا الاحتلال، ١٧٩ قتيلاً فقط، مقابل ١٣٩ قتيلاً لباقي الدول المشاركة في الاحتلال. وهكذا يتضح أن الولايات المتحدة تحملت نحو ٩٣,٤ بالمئة من إجمالي القتلى العسكريين من دول الائتلاف الدولي في العراق، مقابل ٣,٧ بالمئة للشريك الأساسي (بريطانيا)، و٢,٩ بالمئة لباقي الدول (انظر الشكل الرقم (٥ ـ ١٠)).

الشكل الرقم (٥ ـ ١٠)

تطور عدد القتلى العسكريين الأمريكيين مقارنةً بدول الاحتلال الأخرى خلال الفترة (٢٠٠٣ ـ ٢٠١١)



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	إجمالي
الولايات المتحدة	486	849	846	823	904	314	149	60	54	4485
دول أخرى	49	57	51	50	57	8	1	0	0	318

وقد أدت إدارة الولايات المتحدة مشروعين كبيرين في توقيت واحد (أفغانستان والعراق)، واستحواذ المشروع العراقي على النسبة الأكبر من إجمالي الإنفاق العسكري المباشر على هذين المشروعين (راجع جدول ٥ ـ ٤)، واتجاه الولايات المتحدة إلى التركيز على المشروع العراقي قبل اكتمال المشروع الأفغاني، أدى ذلك إلى فشل المشروع الأفغاني تقريباً، ونجاح حركة طالبان في إعادة بناء صفوفها مرة أخرى، ما نتج منه تحميل سياسة التورط الأمريكي الخارجي في مشروعات إعادة بناء الدول الفاشلة ـ بما في ذلك المشروع العراقي ـ هذه الخبرة السلبية للمشروع الأمريكي في أفغانستان، وهو ما انعكس تالياً على اتجاهات الرأي العام تجاه المشروع الأمريكي في العراق.

وكان لارتفاع حجم التكلفة البشرية والمالية تأثير في مشروع إعادة بناء الدولة في العراق من أكثر من زاوية. فقد أدى، من ناحية، إلى رفع التكلفة السياسية لتطبيق المشروع، وإضعاف قدرة إدارتي بوش الابن، ثم باراك أوباما، على الدفاع عن هذا المشروع أمام الكونغرس والرأي العام الأمريكي، ما أدى إلى تراجع الدعم الداخلي لاستمرار الوجود العسكري الأمريكي في العراق. وكان من المقبول لدى الرأي العام الأمريكي، إرسال قوات عسكرية ودخول الحرب في ظل المبررات التي قدمتها إدارة بوش، أو الاحتفاظ بمستوى مرتفع من الوجود العسكري في العراق خلال السنوات الأولى، لكن كان من الصعب الحفاظ على مستوى الدعم الداخلي لهذا المشروع في المراحل التالية، مع تزايد عدد القتلى والجرحى، وتصاعد مستوى العنف والمقاومة الداخلية المسلحة ضد الاحتلال.

وبشكل عام، فقد تطور جدل كبير داخل الولايات المتحدة حول جدوى استمرار الوجود العسكري الأمريكي في العراق، بل وحول مدى نجاح المشروع الأمريكي هناك.

وقد تضاعفت التأثيرات السلبية للتكلفة المالية على اتجاهات الرأي العام الأمريكي في ضوء عاملين آخرين مهمين: الأول هو دخول الولايات المتحدة في أزمة اقتصادية ومالية بدءاً من منتصف سنة ٢٠٠٨، ما أدى إلى تصاعد جدل حول جدوى التكلفة المالية للتورط الأمريكي في مشروعات إعادة بناء الدولة في الخارج، سواء في العراق أو أفغانستان.

العامل الثاني أن التكلفة المالية الفعلية للحرب الأمريكية في العراق فاقت أضعاف التكلفة التقديرية التي طُرحت قبلها. وعلى سبيل المثال، وقبل بدء الحرب، قدر لاري ليندسي (Larry Lindsey)، المستشار الاقتصادي لبوش الابن، أن إجمالي تكلفة الحرب لن تزيد عن ٢٠٠ بليون دولار أمريكي. ومع ذلك، فقد ذهب آخرون إلى أن هذا الرقم مُبالَغ فيه، فذهب وزير الدفاع الأمريكي آنذاك دونالد رامسفيلد إلى أن هذه التكلفة لن تزيد على ٥٠ ـ ٦٠ بليون دولار، بينما ذهب بول ولفويتز (Paul Wolfowitz)، نائب وزير الدفاع آنذاك، إلى أن العراق نفسه سوف يموِّل الحرب ومشروع إعادة البناء[٥١].

---

(٥١) نقلاً عن: Linda Bilmes and Joseph E. Stiglitz, «The Economic Costs of the Iraq War: An Appraisal Three Years after the Beginning of the Conflict,» paper presented at: The Allied Social Science Associations (ASSA) Meetings, Boston, January 2006.

الجدول الرقم (٥ ـ ٤)

الحرب في أفغانستان والعراق حسب مصدر التمويل خلال الفترة (٢٠٠١/٢٠٠٢ ـ ٢٠١١)

(بالبليون دولار)

مصدر التمويل	٢٠٠١/ ٢٠٠٢	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠٠١/ ٢٠١١
أفغانستان											
وزارة الدفاع	٢٠	١٤	١٢,٤	١٧,٢	١٧,٩	٣٧,٢	٤٠,٦	٥٦,١	٨٧,٧	١١٣,٣	٤١٦,٢
وزارة الخارجية(*)	٠,٨	٠,٧	٢,٢	٢,٨	١,١	١,٩	٢,٧	٣,١	٥,٧	٤,١	٢٥,١
وزارة المحاربين القدامي	٠	٠	٠	٠	٠	٠,١	٠,١	٠,٢	٠,٥	١,١	٢,١
إجمالي أفغانستان	٢٠,٨	١٤,٧	١٤,٦	٢٠	١٩	٣٩,٢	٤٣,٤	٥٩,٥	٩٣,٨	١١٨,٦	٤٤٣,٥
العراق											
وزارة الدفاع	٠	٥٠	٥٦,٤	٨٣,٤	٩٨,١	١٢٧,٢	١٣٨,٥	٩٢,٠	٦٦,٥	٤٥,٧	٧٥٧,٨
وزارة الخارجية(*)	٠	٣	١٩,٥	٢	٣,٢	٣,٢	٢,٧	٢,٢	٣,٣	٢,٣	٤١,٤
وزارة المحاربين القدامي	٠	٠	٠	٠,٢	٠,٤	٠,٩	٠,٩	١,٢	١,٥	١,٣	٦,٣
إجمالي العراق	٠	٥٣	٧٥,٩	٨٥,٦	١٠١,٧	١٣١,٣	١٤٢,١	٩٥,٥	٧١,٣	٤٩,٣	٨٠٥,٥
عمليات تعزيز الأمن (*Enhanced Security*) (ممولة من وزارة الدفاع)(**)											
	١٣	٨	٣,٧	٢,١	٠,٨	٠,٥	٠,١	٠,١	٠,١	٠,١	٢٨,٥
نفقات غير موزعة على بنود محددة											
	٠	٥,٥	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٥,٥
الإجمالي											
وزارة الدفاع	٣٣	٧٧,٤	٧٢,٤	١٠٢,٦	١١٦,٨	١٦٤,٩	١٧٩,٢	١٤٨,٣	١٥٤,٣	١٥٩,١	١٢٠٨,١
وزارة الخارجية(*)	٠,٨	٣,٧	٢١,٧	٤,٨	٤,٣	٥	٥,٤	٥,٣	٩,١	٦,٥	٦٦,٧
وزارة المحاربين القدامى	٠	٠	٠	٠,٢	٠,٤	١	١	١,٥	١,٩	٢,٤	٨,٤
الإجمالي	٣٣,٨	٨١,١	٩٤,١	١٠٧,٦	١٢١,٥	١٧٠,٩	١٨٥,٦	١٥٥,١	١٦٥,٣	١٦٨,١	١٢٨٣,٣

(*) تشمل أيضاً تمويل وكالة الأمريكية للمساعدة USAID.

(**) تشمل النفقات العسكرية التي تتم خارج أفغانستان والعراق ولكنها ذات صلة بالحرب في الدولتين.

المصدر: Amy Belasco, «The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11,» CRS Report for Congress, Congressional Research Service, RL 33110 (29 March 2011), p. 18.

تشير هذه الفجوة الضخمة بين التكلفة التقديرية المتوقعة التي طرحت قبل الحرب، والتكلفة الفعلية للحرب إلى استنتاجين مهمين: **أولهما،** أنه يؤكد عدم وجود تقديرات واقعية وحقيقية مخططة وشاملة لحجم هذه التكلفة، وهو جزء من سوء عملية التخطيط المسبق للحرب والافتراضات المطروحة حولها. **وثانيهما،** أن هذه الفجوة أدت بدورها إلى إضعاف قدرة الإدارة الأمريكية على الدفاع عن مشروع إعادة بناء الدولة في العراق.

ب ـ تراجع الدعم الداخلي لمشروع إعادة بناء الدولة داخل دول الاحتلال

كما سبق القول، أدى ارتفاع التكلفة البشرية والاقتصادية للحرب ومشروع إعادة بناء الدولة في العراق إلى إضعاف قدرة دول الاحتلال (الولايات المتحدة وبريطانيا بالأساس) على تأمين الدعم

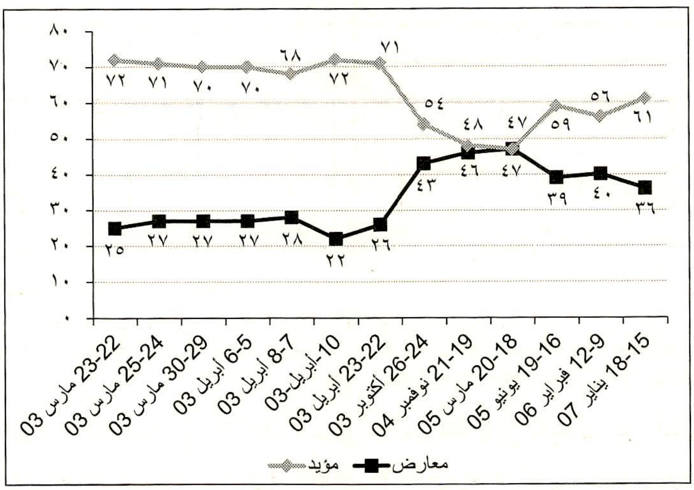
الداخلي لهذا المشروع، ما أدى إلى حدوث تراجع واضح في دعم الرأي العام الوجود العسكري في العراق، وإعادة تقييم قرار الحرب، وقرار إرسال القوات العسكرية إلى العراق، وإعادة النظر في صدقية المبررات الأساسية التي طرحتها إدارة بوش قبل الذهاب إلى الحرب، إضافةً إلى تزايد الاتجاهات المؤيدة/الضاغطة للانسحاب، بصرف النظر عن التطورات السياسية والأمنية في العراق. ونشير في ما يلي إلى التحولات المهمة التي شهدها الرأي العام الأمريكي بشأن القضايا السابقة:

١ ـ حدث تحول مهم في موقف الرأي العام الأمريكي من قرار الحرب ضد العراق في اتجاه تراجع الاتجاه المؤيِّد لهذا القرار. فقد ظلت نسبة الاتجاه المؤيد لقرار الحرب تتراوح بين ٧٠ و٧٢ بالمئة حتى نهاية الأسبوع الثالث من شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٣، بينما ظلت نسبة الاتجاه الرافض لقرار الحرب تتراوح بين ٢٢ و٢٨ بالمئة حتى ذلك التاريخ، بفارق يتراوح بين (٤٤ بالمئة ـ ٤٨ بالمئة) لمصلحة الاتجاه المؤيد لقرار الحرب (انظر الشكل الرقم (٥ ـ ١١)).

الشكل الرقم (٥ ـ ١١)

تحول الرأي العام الأمريكي بشأن قرار الحرب ضد العراق خلال الفترة آذار/مارس ٢٠٠٣ ـ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧

(بالنسبة المئوية)



المصدر: تمّ بناء الشكل استناداً إلى نتائج استطلاعات الرأي العام التي أجرتها مؤسسة غاللوب خلال الفترات الزمنية المشار إليها في الشكل. النتائج متاحة على الرابط التالي: <http://www.gallup.com/poll/1633/Iraq.aspx?version=print>, (Accessed on 26 February 2013).

لكن سرعان ما بدأ الاتجاه المؤيد قرار الحرب في التراجع بشكل ملحوظ خلال شهور قليلة من انتهاء الحرب، ليصبح هو الاتجاه السائد بمنتصف سنة ٢٠٠٥ (٥٩ بالمئة للاتجاه المعارض، ٣٩ بالمئة للاتجاه المؤيد)، ثم ٦١ بالمئة للاتجاه المؤيد، ٣٦ بالمئة للاتجاه المعارض في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧).

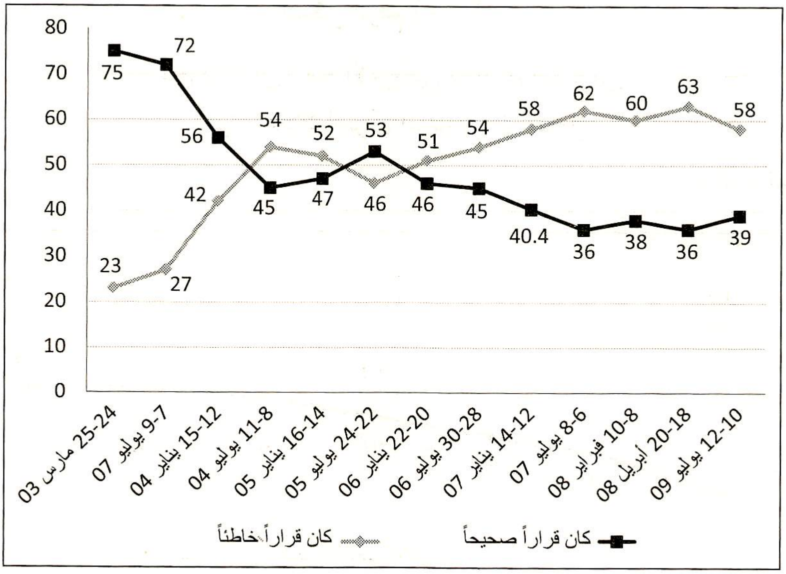
والـلافت للنظر أن النسبة الأكبر من أولئك الذين أعلنوا معارضتهم الحرب في آخر استطلاع أجري في (١٥ ـ ١٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧) برروا هذا الرفض بعدم وجود سبب واضح للحرب وأنه لم يكن هناك ما يجعل هذه الحرب ضرورة (٣٦ بالمئة)، بينما ذهب ٢٤ بالمئة إلى أن سبب معارضتهم يعود إلى تعرضهم لخديعة من جانب القيادة السياسية، وعدم صدق المبررات والذرائع التي طرحت للحرب(٥٢).

٢ ـ حدث تحول مماثل للموقف من قرار إرسال القوات العسكرية الأمريكية إلى العراق، فقد ظلت نسبة من رأوا أنه كان قراراً صحيحاً أعلى من نسبة الذين رأوا أنه كان قراراً خطأً بفارق كبير خلال السنة الأولى فقط من الوجود العسكري الأمريكي في العراق (سنة ٢٠٠٣). لكن هذه الفجوة بين الاتجاهين بدأت في التراجع تدريجياً، ليدخل المجتمع الأمريكي في حالة من الاستقطاب أو الانقسام حول مدى صحة هذا القرار طوال الفترة من منتصف سنة ٢٠٠٤ حتى منتصف سنة ٢٠٠٦، لتتسع الفجوة بين الاتجاهين مرة أخرة ولكن لصالح الاتجاه الذي رأى أن هذا القرار كان قراراً خطأً (انظر الشكل الرقم (٥ ـ ١٢)).

الشكل الرقم (٥ ـ ١٢)

تحول الرأي العام الأمريكي بشأن قرار إرسال الولايات المتحدة قوات عسكرية إلى العراق

(بالنسبة المئوية)



المصدر: المصدر نفسه.

(٥٢) «Iraq,» Gallup, <http://www.gallup.com/poll/1633/Iraq.aspx?version=print>, (Accessed on 26 February 2013).

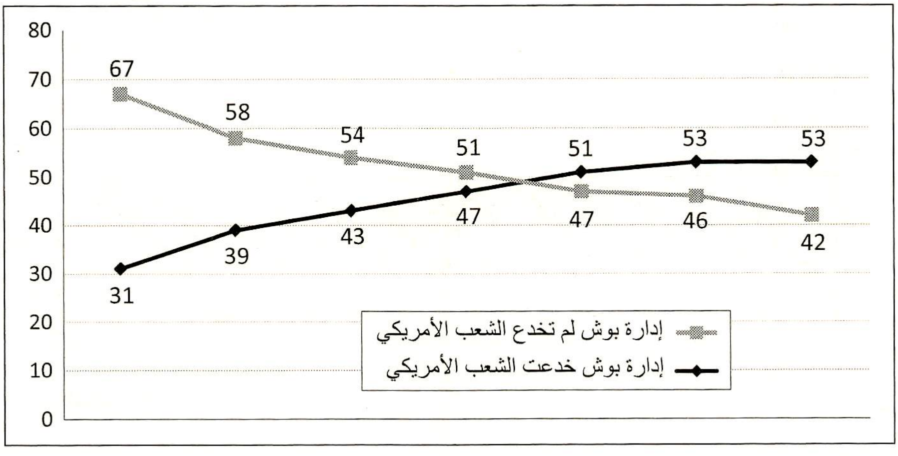
فكما هو واضح من الشكل، بلغت نسبة من رأوا في استطلاع (٢٤ ـ ٢٥ آذار/مارس ٢٠٠٣) أن قرار إرسال القوات العسكرية الأمريكية إلى العراق كان قراراً صحيحاً، ٧٥ بالمئة، مقابل ٢٣ بالمئة فقط رأوا أنه كان قراراً خطأً. لكن هذا الوضع لم يستمر طويلاً، فقد بدأ الكثير من الأمريكيين في إعادة تقييم موقفهم من قرار إرسال القوات العسكرية إلى العراق إلى أن أصبح الاتجاه الذي رأى أنه كان قراراً خطأ هو الأكثر وضوحاً (٥٨ بالمئة في استطلاع ١٠ ـ ١٢ تموز/يوليو سنة ٢٠٠٩، مقابل ٣٩ بالمئة للاتجاه المقابل).

٣ ـ وفي الاتجاه ذاته، راجع الكثير من الأمريكيين المبررات التي طرحها بوش حول الحرب ضد العراق، وعلى رأسها المبرر المتعلق بامتلاك نظام صدام حسين أسلحة دمار شامل. فوفق استطلاع لرأي أجرته مؤسسة غاللوب في ٣٠ أيار/مايو ٢٠٠٣، رأى ٣١ بالمئة أن إدارة بوش خدعت الشعب الأمريكي بمقولة امتلاك صدام حسين أسلحة دمار شامل، مقابل ٦٧ بالمئة نفوا وجود مثل هذه الخديعة. لكن بدءاً من ذلك التاريخ، أخذت الفجوة بين الاتجاهين في التراجع تدريجياً. ففي استطلاع آخر أجرته غاللوب في ٢١ شباط/فبراير ٢٠٠٨، انخفضت نسبة من رفضوا تعرض الشعب الأمريكي للخديعة إلى ٤٢ بالمئة، بانخفاض قدره ٢٥ بالمئة مقارنةً باستطلاع أيار/مايو ٢٠٠٣، بينما ارتفعت نسبة المؤيدين لتعرض الشعب الأمريكي للخديعة إلى ٥٣ بالمئة بارتفاع قدره ٢٢ بالمئة (انظر الشكل الرقم (٥ ـ ١٣)).

الشكل الرقم (٥ ـ ١٣)

تحول الرأي العام الأمريكي بشأن ذريعة بوش حول امتلاك العراق أسلحة دمار شامل

(بالنسبة المئوية)



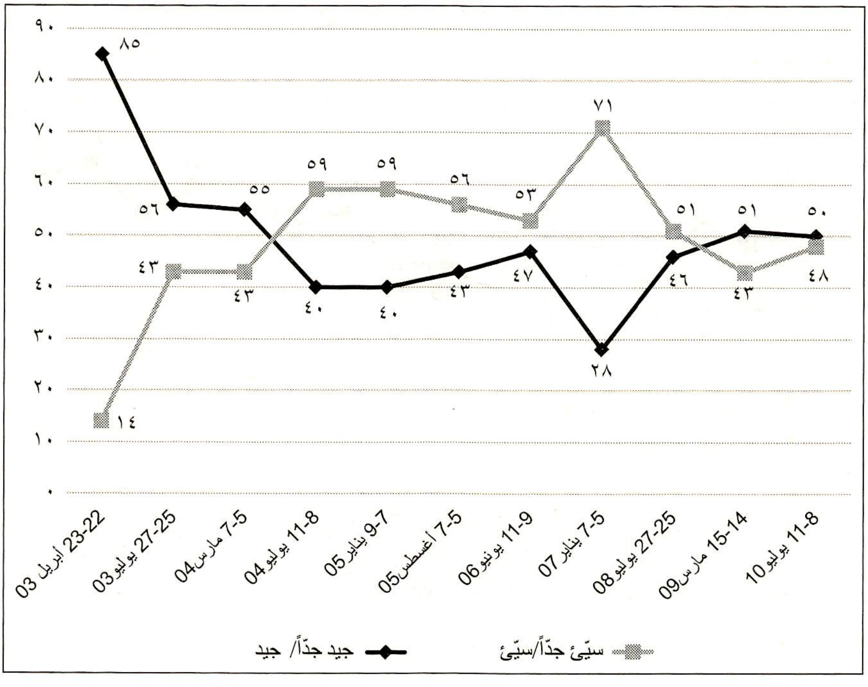
المصدر: المصدر نفسه.

٤ ـ الأمر نفسه في ما يتعلق بتقييم الرأي العام الأمريكي وضع الولايات المتحدة في العراق؛ فباستثناء السنة الأولى تقريباً، غلب على اتجاهات الرأي العام الأمريكي التقييم السلبي لوضع الولايات المتحدة في أفغانستان. فكما هو واضح في الشكل الرقم (٥ ـ ١٤)، فقد رأى ٨٥ بالمئة من عيِّنة الاستطلاع الذي أجرته مؤسسة غاللوب في ٢٢ و٢٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، أن الأمور تسير في العراق بشكل جيد/جيد جداً بالنسبة إلى الولايات المتحدة، مقابل ١٤ بالمئة رأوا أن الأمور تسير شكل سيئ/سيئ جداً. وقد بدأ التقييم السلبي في التزايد، كما بدأ التقييم الإيجابي في التراجع، وظلت التقييمات السلبية هي السائدة خلال الفترة من منتصف سنة ٢٠٠٤ حتى منتصف سنة ٢٠٠٨، حيث بدأت الفجوة بين الاتجاهين في الانحسار تدريجياً ليصل الأمر إلى درجة من الانقسام (٤٨ بالمئة للتقييم الإيجابي، و٥٠ بالمئة للتقييم السلبي، وذلك في الاستطلاع الذي أجري في ٨ ـ ٢٠١٠/٧/١١).

الشكل الرقم (٥ ـ ١٤)

تطور تقييم الرأي العام الأمريكي وضع الولايات المتحدة في العراق

(بالنسبة المئوية)



المصدر: المصدر نفسه.

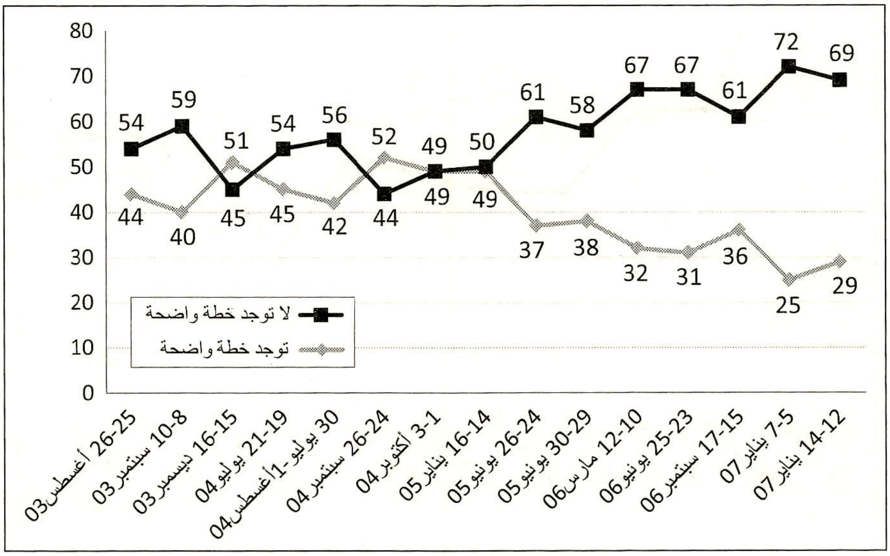
٥ ـ أيضاً، تزايدت قناعة الرأي العام الأمريكي بعدم امتلاك إدارة بوش رؤية أو خطة محددة للتعامل مع التحديات السياسية والأمنية في العراق. فرغم أن نسبة كبيرة كان لديها القناعة بالفعل

بعدم وجود مثل هذه الرؤية أو الخطة منذ الشهور الأولى بعد الحرب (٥٤ بالمئة وفقاً لاستطلاع الرأي العام الذي أجرته غاللوب في ٢٥ ـ ٢٦ آب/أغسطس ٢٠٠٣، أي بعد نحو أربعة أشهر من إعلان بوش انتهاء العمليات العسكرية الأساسية في العراق)، إلا أن هذا الاتجاه أخذ في التزايد حتى أصبح هو الاتجاه السائد. فبعد مرحلة من ترجُّح الرأي الأمريكي حول تلك المسألة، إلا أنه بدءاً من منتصف كانون الثاني/يناير سنة ٢٠٠٥، مال الرأي العام الأمريكي إلى حسم الإجابة عن هذا السؤال لمصلحة الانحياز الواضح إلى عدم امتلاك إدارة بوش خطة واضحة للتعامل مع التحديات السياسية والأمنية في العراق، وهو ما يتضح من متابعة نتائج استطلاعات الرأي العام التي أجريت بدءاً من منتصف سنة ٢٠٠٥ (انظر الشكل الرقم (٥ ـ ١٥)). فوفقاً لنتائج استطلاع الرأي العام الذي أجرته مؤسسة غاللوب في ١٢ ـ ١٤ كانون الثاني/يناير سنة ٢٠٠٧، بلغت نسبة من رأوا أن إدارة بوش لا تمتلك رؤية واضحة للتعامل مع التحديات السياسية والأمنية في العراق ٦٩ بالمئة، مقابل ٢٩ بالمئة رأوا امتلاك إدارة بوش هذه الرؤية.

الشكل الرقم (٥ ـ ١٥)

تحول الرأي العام الأمريكي حول مدى امتلاك إدارة بوش رؤية واضحة للتعامل مع التحديات السياسية والأمنية في العراق

(بالنسبة المئوية)



المصدر: المصدر نفسه.

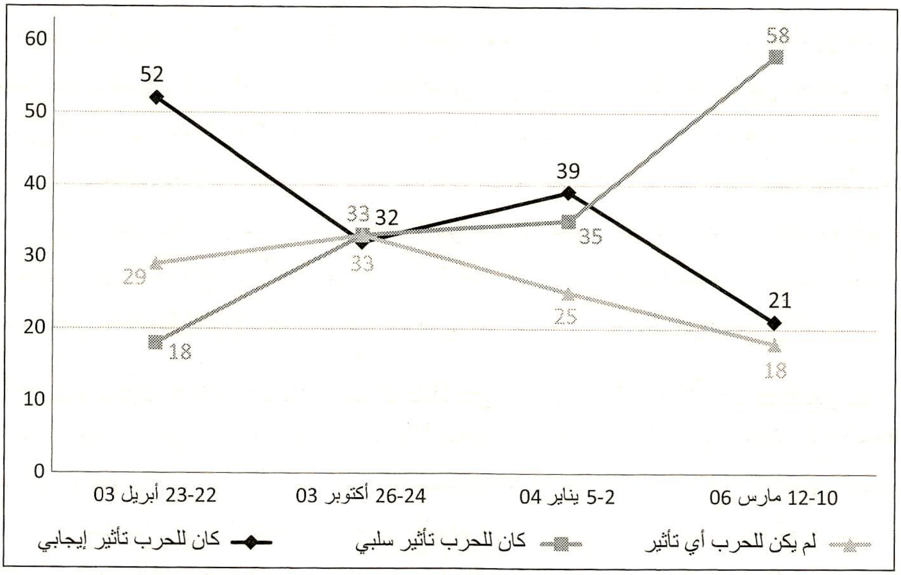
٦ ـ إضافةً إلى كل ما سبق، فقد تراجع إدراك الرأي العام الأمريكي وجود علاقة واضحة بين الحرب ضد العراق وحياة المواطن الأمريكي، فقد تراجعت نسبة من رأوا أن الحرب كان لها تأثير

إيجابي في حياتهم داخل الولايات المتحدة من ٥٢ بالمئة في استطلاع أجرته غاللوب في (٢٢ ـ ٢٣) نيسان/أبريل ٢٠٠٣ إلى ٢١ بالمئة فقط، في استطلاع آخر أُجري في ١٠ ـ ١٢ آذار/مارس ٢٠٠٦. كذلك فقد زادت نسبة من رأوا أن الحرب كان لها تأثير سلبي في حياتهم داخل الولايات المتحدة من ١٨ بالمئة إلى ٥٨ بالمئة في الاستطلاعين السابقين على الترتيب؛ كما تراجعت نسبة من رأوا أن الحرب لم يكن لها تأثير ملحوظ في حياتهم من ٢٩ بالمئة في استطلاع نيسان/أبريل سنة ٢٠٠٤ إلى ١٨ بالمئة في استطلاع آذار/مارس ٢٠٠٦ (انظر الشكل الرقم (٥ ـ ١٦)).

الشكل الرقم (٥ ـ ١٦)

تحول الرأي العام الأمريكي إزاء تأثير الحرب ضد العراق
في حياة المواطن داخل الولايات المتحدة

(بالنسبة المئوية)



المصدر: المصدر نفسه.

في ما يتعلق بتأثير الحرب في الأمن القومي الأمريكي، فقد رأى ٢٥ بالمئة فقط في استطلاع أجرته غاللوب في ٢١ ـ ٢٢ آب/أغسطس ٢٠١٠ أن الولايات المتحدة باتت أكثر أمناً بعد مرور نحو سبع سنين ونصف على الحرب، بينما تراوح رأي ٧٢ بالمئة بين عدم حدوث تغيير ملموس أو تدهور الأمن القومي الأمريكي (٤٠ بالمئة رأوا أنه لم يحدث تغيير ملموس، ٣٢ بالمئة رأوا حدوث تدهور في حالة الأمن القومي)[٥٣]. وقد انعكست هذه التحولات المهمة على الموقف من

(٥٣) Gallup Website, <http://www.gallup.com/poll/142667/>, (accessed on 31 December 2012).

أي قرارات مستقبلية تتعلق بالالتزامات الأمريكية المستقبلية تجاه العراق بعد الانسحاب. وعلى سبيل المثال، كشف استطلاع الرأي السابق ذاته عن ضعف دعم المجتمع الأمريكي قيام القوات الأمريكية بأي عمليات قتالية بعد تسليم مسؤولية تلك العمليات للقوات العراقية. فقد عارض عودة القوات الأمريكية إلى الاضطلاع بتلك المسؤولية ٦٣ بالمئة مقابل موافقة ٣٣ بالمئة. وارتفعت نسبة المعارضين لهذا الاحتمال بشكل واضح داخل الديمقراطيين (٧٩ بالمئة)، والمستقلين (٦٣ بالمئة)، بينما سادت حالة من الانقسام داخل الجمهوريين (أيّده ٥٣ بالمئة، بينما عارضه ٤٥ بالمئة).

وهكذا، واستناداً إلى ما تمت مناقشته في الفصل الأول، من حيث تأثير طبيعة النظام السياسي في دولة الاحتلال، وموقف الرأي العام من هذه الأنظمة في عملية صنع قرار السياسة الخارجية، يمكن القول إن البيئة الداخلية لدولة الاحتلال أدّت دوراً ضاغطاً على عملية صنع القرار الخاص بعملية إعادة بناء الدولة في العراق، وبخاصة في ضوء تزايد الأهمية النسبية للملف العراقي كمحدد لاتجاهات تصويت الناخب الأمريكي. ففي استطلاع للرأي العام أجرته غاللوب خلال الفترة من ١ ـ ٣ حزيران/يونيو ٢٠٠٧، أكد ٩٣ بالمئة ممن لهم حق التصويت أن مواقف المرشحين في الانتخابات الرئاسية ـ السابقة والحالية ـ حول الحرب في العراق ستمثل عاملاً في تحديد موقفهم منهم في انتخابات سنة ٢٠٠٨، بدرجات مختلفة (٣٢ بالمئة قالوا إن هذه المواقف ستكون شديدة الأهمية بالنسبة إليهم؛ ٤٣ بالمئة قالوا إنها ستكون مهمة جداً؛ ١٨ بالمئة قالوا إنها ستكون مهمة إلى حد ما)، بينما قال ٦ بالمئة فقط إن هذه المواقف لن يكون لها تأثير في تحديد موقفهم من المرشحين. وفي استطلاع آخر أجري في ١١ ـ ١٤ حزيران/يونيو، ظلت النسبة هي نفسها تقريباً (٩٢ بالمئة، مقابل ٧ بالمئة قالوا إن هذه القضية ستكون غير مهمة في تحديد موقفهم من المرشح)[٥٤].

لقد أدى ارتفاع التكلفة البشرية للاحتلال، واتساع نطاق المقاومة الداخلية للمشروع، وتراجع مستوى الدعم الداخلي، سواء داخل المجتمع المحتل أو دولة الاحتلال، إلى إعادة إنتاج المعضلة ذاتها التي واجهتها الولايات المتحدة في أفغانستان، وهي الموازنة بين بديلين شديدي الصعوبة: الأول هو الاستمرار في الاحتلال ما يعني الاستمرار في دفع التكاليف السابقة، وربما انهيار المشروع برمته، والثاني هو الانسحاب المبكر قبل اكتمال المشروع، وهو ما يعني تزايد احتمالات الحرب الأهلية ومن ثم احتمال انتكاس المشروع أيضاً[٥٥].

والواقع أن تصاعد الاتجاهات المعارضة للغزو الأمريكي ـ البريطاني للعراق تعود إلى ما قبل الغزو، فقد سبق بدء الغزو نمو اتجاهات معارضة له ليس فقط داخل الدول التي عارضت الغزو، ولكن شمل ذلك الدول التي شاركت في الغزو وعلى رأسها بريطانيا، وذلك على نحو ما سيتم تناوله لاحقاً.

---

(٥٤) «Iraq,» Gallup.

(٥٥) James Dobbins, «Iraq: Winning the Unwinnble War,» *Foreign Affairs*, vol. 84, no. 1 (January-February 2005), p. 16.

ثالثاً: البيئة العالمية والإقليمية

تشير قراءة التحولات الرئيسة في السياسات الدولية بعد هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وعلى رأسها سياسة «الحرب على الإرهاب»، وتداعياتها على مستوى إقليم الشرق الأوسط بعامّة، ونمط تفاعل دول الإقليم مع النظام العالمي بخاصّة، إلى تأثر عملية إعادة بناء الدولة سلباً بتلك السياسات، وتعقُّد حسابات القوى الإقليمية ودول الجوار الجغرافي لدولة العراق بشأن الغزو الأمريكي للعراق ومسألة تغيير النظام عبر التدخل الخارجي واستخدام القوة العسكرية، وإزاء عملية إعادة بناء الدولة وما تبعها من تداعيات داخل العراق. فقد تبع محاولة الولايات المتحدة مد سياسة الحرب على الإرهاب على حالة العراق، والتعامل مع مسألة «تغيير النظام» باعتبارها جزءاً من تلك السياسة، ظهور حالة من الاستقطاب الدولي حول مشروعية هذا التوجه. وإزاء إصرار الولايات المتحدة وبريطانيا على تنفيذ مشروع الغزو في ظل حالة الاستقطاب تلك، سرعان ما فقد المشروع السياسي في العراق أساسه القانوني والأخلاقي.

١ ـ البيئة العالمية

خلقت هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ والحرب ضد الإرهاب، بيئة عالمية كان لها تأثيرها الكبير في السياسات الأمريكية التقليدية، ومراجعة الإدارة الأمريكية بعض هذه السياسات. كان أبرز هذه السياسات التي خضعت للمراجعة سياسة حظر الانتشار النووي، والتدخل الخارجي لنشر الديمقراطية، والعلاقة بين الأمن القومي الأمريكي والمصالح الأمريكية من ناحية، والأمن العالمي من ناحية أخرى. وكان الملمح الرئيس في هذه المراجعة هو ربط هذه السياسات بالحرب على الإرهاب. وكان لتلك التحولات تأثيرها في مشروع إعادة بناء الدولة في العراق من أكثر من جانب.

فقد شكلت هجمات أيلول/سبتمبر عاملاً رئيساً في تغيير توجهات إدارة بوش الابن الجمهورية. فكما سبق القول، تبنت هذه الإدارة عقب وصولها إلى السلطة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠١ توجهاً «انعزالياً» مغايراً لتوجه «الأممية الليبرالية» (Liberal Internationalism)، الذي ساد خلال إدارة بيل كلينتون الديمقراطية (١٩٩٣ ـ ٢٠٠٠)، والتي دعمت التورط في العمليات العسكرية الخارجية لدوافع إنسانية، على نحو ما حدث في الصومال وهايتي والبوسنة وكوسوفو، استناداً إلى الربط القوي بين الأمن القومي الأمريكي والمصالح الأمريكية من ناحية، والأمن العالمي من ناحية أخرى. كما تبنَّت إدارة بيل كلينتون أيضاً إعلاء مبادئ القانون الدولي، والتعاون متعدد الأطراف، والتوافق العام كأدوات رئيسة لبناء الشرعية الدولية.

وعلى النقيض، فقد تبنت إدارة بوش توجهاً قام على أنه يمكن تحقيق الأمن الأمريكي وحماية المصالح الأمريكية من دون الاضطرار إلى الدخول في علاقات تفاعل كثيفة مع العالم الخارجي، ومن دون الاضطرار إلى تقديم تنازلات كبيرة للفاعلين الدوليين أو المنظمات الدولية بشكل لا يتناسب مع قوة الولايات المتحدة وهيمنتها داخل النظام العالمي. وارتبط بذلك إعلاء هذه الإدارة

مبادئ العمل الأحادي، ورفض تقييد حرية الولايات المتحدة في استخدام القوة، على حساب مبادئ القانون الدولي والعمل متعدد الأطراف والتوافق العام. فوفقاً لهذا التوجه، فإن الولايات المتحدة من القوة التي لا تسمح لها بالالتزام بهذه المبادئ[٥٦].

وهكذا، فقد انطلقت إدارة بوش الجمهورية من مبادئ المدرسة الواقعية والتيار الانعزالي الذي ساد السياسة الخارجية الأمريكية في بعض المراحل التاريخية. ويفسر ذلك النقد الشديد الذي وجهته إدارة بوش لسياسة كلينتون للتورط في مشروعات إعادة بناء الدولة خلال التسعينيات؛ إذ لا يهتم التيار الانعزالي كثيراً بالمسؤولية الأخلاقية للولايات المتحدة تجاه العالم الخارجي.

لكن هجمات أيلول/سبتمبر جاءت لتفرض على إدارة بوش إعادة النظر في تلك التوجهات. فقد أثبتت تلك الهجمات وجود علاقة قوية بين الأمن القومي الأمريكي من ناحية والأمن العالمي من ناحية أخرى، بل ووجود علاقة قوية بين الأمن القومي الأمريكي من ناحية، وطبيعة الأنظمة السياسية الداخلية من ناحية أخرى، وذلك بعد الربط القوي بين الأنظمة السياسية السلطوية وانتشار التنظيمات الدينية المتشددة وإمكان استخدام هذه الأنظمة لأسلحة الدمار الشامل ضد الولايات المتحدة أو المصالح الأمريكية، ما خلق مصلحة أمريكية في التدخل العسكري الخارجي لنشر الديمقراطية وإعادة بناء هذه الدول.

كذلك كشفت هجمات أيلول/سبتمبر عن ضعف فعالية سياسة الردع الأمريكي وعدم فعالية الإجراءات التي اتخذتها إدارة كلينتون للرد على الاعتداءات التي تعرضت لها المصالح والمنشآت الأمريكية خلال التسعينيات، وبخاصة ضرب سفارتي الولايات المتحدة في نيروبي ودار السلام في سنة ١٩٩٨، ثم الهجوم على المدمرة الأمريكية «كول» في تشرين الأول/أكتوبر سنة ٢٠٠٠. فقد انتهت إدارة بوش إلى أن ضعف الإجراءات الأمريكية ضد التنظيمات الدينية المتشددة المتورطة في تلك العمليات، هو الذي قاد إلى تلك الهجمات.

وهكذا، انتهت إدارة بوش الابن إلى الربط بسهولة، وبدون أي تناقضات أخلاقية أو سياسية، بين الأمن القومي الأمريكي والمصالح الأمنية الاستراتيجية، والتدخل الخارجي لنشر الديمقراطية، والاستخدام الموسع للقوة العسكرية لتحقيق هذا الهدف، ولا سيّما في ضوء الإمكانات العسكرية الهائلة والفجوة بين الولايات المتحدة وبين باقي الفاعلين الدوليين.

لقد كان لهذه البيئة تأثيرها المهم في مراجعة إدارة بوش للسياسة الأمريكية تجاه الأزمة العراقية؛ فاستبعدت العمل العسكري في البداية واعتمدت آلية «العقوبات الذكية». لكن التحولات السابقة، أدت إلى إعادة النظر في تلك السياسة، حيث تم النظر إلى نظام صدام حسين باعتباره مصدراً للتهديد لا يمكن التسامح معه، خصوصاً في ظل تصاعد التخوف من تعاون نظام صدام حسين مع التنظيمات الدينية المتشددة أو استخدام أسلحة الدمار الشامل، فضلاً عن الطموح الأمريكي بأن

(٥٦) جمال عبد الجواد، «السياسة الأمريكية تجاه العراق: تشدد يميني وهوس أمني،» السياسة الدولية، العدد ١٥٠ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢)، ص ٨٥.

تغيير نظام صدام حسين سوف يستتبعه نشر الديمقراطية في إقليم الشرق الأوسط من خلال إطلاق موجة من الإصلاحات السياسية في المنطقة. استناداً إلى ذلك، اتجهت إدارة بوش إلى تفضيل العمل العسكري لتغيير نظام صدام حسين.

غير أن تحولات البيئة العالمية الجديدة لمرحلة ما بعد أيلول/سبتمبر، وإدارة الأزمة العراقية في إطار سياسة الحرب على الإرهاب، لم تضمن للولايات المتحدة بناء ائتلاف دولي فاعل لتغيير نظام صدام حسين ومشروع إعادة بناء الدولة في العراق. ونناقش هنا الملامح العامة للبيئة العالمية لعملية إعادة بناء الدولة في العراق من خلال نقطتين أساسيتين: الأولى، هي حالة الاستقطاب الدولي حول مشروعية غزو العراق؛ والثانية، هي ضعف الأساس أو الغطاء القانوني للغزو، ومن ثم لعملية إعادة بناء الدولة.

أ ـ استقطاب دولي حول مشروعية غزو العراق

كان من اليسير على الولايات المتحدة في حالة أفغانستان الربط بين نظام طالبان وهجمات أيلول/سبتمبر، الأمر الذي سهَّل نسبياً عملية بناء ائتلاف دولي واسع، وذلك بغض النظر عن مستوى فعاليته في مواجهة طالبان والقاعدة أو في عملية إعادة بناء الدولة. لكن الأمر اتسم بدرجة أكبر من الصعوبة في حالة العراق، وذلك بالنظر إلى عدم وجود علاقة واضحة بين مشروع غزو العراق وتغيير نظام صدام حسين من ناحية، والحرب على الإرهاب من ناحية أخرى، إضافة إلى عدم وجود أساس مادي أو قانوني واضح يسمح للولايات المتحدة باستصدار قرار من مجلس الأمن يسمح لها باستخدام القوة العسكرية ضد نظام صدام حسين وتغييره بالقوة، أو بتفعيل حق الدفاع عن الذات كما حدث في حالة أفغانستان.

لكن رغم ذلك، حاولت الإدارة الأمريكية الترويج لوجود علاقة بين نظام صدام حسين وهجمات أيلول/سبتمبر، حيث تم الحديث عن لقاء بمدينة براغ، بين محمد عطا، قائد المجموعة المنفذة تلك الهجمات، والدبلوماسي العراقي التابع لأجهزة الاستخبارات العراقية أحمد العاني؛ علاوة على روايات أخرى حول تورط النظام العراقي في هجمات «الجمرة الخبيثة» (الأنثراكس)[٥٧]. لكن المحاولة الأهم كانت ما قام به الرئيس بوش في خطابه أمام الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٢ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، والذي تحدث فيه بالتفصيل عمّا وصفه بخرق العراق جميع قرارات مجلس الأمن الصادرة بحق العراق منذ سنة ١٩٩١، وعدم الوفاء بالالتزامات الواقعة على النظام العراقي بموجب تلك القرارات في مجالات حقوق الإنسان، وانتشار أسلحة الدمار الشامل النووية والكيماوية، والقدرات الصاروخية[٥٨].

---

(٥٧) محمد عبد السلام، «تعقيدات الهجوم العسكري المحتمل ضد العراق،» السياسة الدولية، العدد ١٥٠ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢)، ص ٩٣.

(٥٨) في مجال حقوق الإنسان تحدّث بوش عن عدم تطبيق النظام العراقي الالتزامات الواردة في قرار مجلس الأمن الرقم ٦٨٨ الصادر عام ١٩٩١، والذي ألزم النظام بوقف جميع أشكال القمع وعمليات القتل والاعتقالات التعسفية التي =

غير أن الجهود الأمريكية فشلت في استصدار قرار من مجلس الأمن يسمح لها باستخدام القوة المسلحة ضد العراق، واقتصر الأمر على القرار الرقم ١٤٤١ الصادر في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، بصيغة لا تسمح بالاستخدام التلقائي للقوة العسكرية قبل الرجوع مرة أخرى إلى مجلس الأمن. وفي محاولة أخرى للحصول على هذا التصريح، عرض وزير الخارجية الأمريكية آنذاك، كولن باول، في خطاب له أمام مجلس الأمن في ٥ شباط/فبراير ٢٠٠٣ ما وصفه بالأدلة الكافية حول امتلاك العراق الأسلحة النووية وخرق القرار ١٤٤١[٥٩]. لكن هذه المحاولة باءت هي

= يمارسها ضدّ المعارضة السياسية وضدّ الأقليات، وعدم تطبيقه الالتزامات الواردة في القرارين الرقمين ٦٨٦ و٦٨٧ الخاصة بالإفراج عن جميع الأسرى الكويتيين الذين تمّ أسرهم خلال عملية الغزو العراقي للكويت، وعدم التورط في أي أنشطة إرهابية أو السماح لأي جماعات إرهابية بالعمل من داخل الأراضي العراقية، وعدم التزام النظام بقرار مجلس الأمن الرقم ١٣٧٣ الذي يحظر تقديم أي دعم للتنظيمات الإرهابية. وأشار بوش في هذا السياق أيضاً، إلى تورّط النظام العراقي في دعم التنظيمات الإرهابية التي تقوم بعمليات إرهابية ضدّ إيران وإسرائيل والحكومات الغربية. كما أشار بوش إلى تورط النظام العراقي في محاولة اغتيال أمير قطر سنة ١٩٩٣، وإشادته الصريحة بهجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، إضافة إلى تقديمه الملاذ الأمن لعناصر القاعدة التي فرّت من أفغانستان إلى العراق أثناء العمليات العسكرية. وفي مجال امتلاك النظام أسلحة الدمار الشامل، تحدّث بوش عن إنكار النظام العراقي طوال الفترة (١٩٩١ ـ ١٩٩٥) امتلاكه برنامجاً للأسلحة الكيماوية، لكنه اضطرّ إلى الاعتراف بامتلاكه هذه الأسلحة بعد انشقاق أحد الكوادر العراقية العاملة في هذا البرنامج، وأنه اعترف بإنتاج عشرات الآلاف من اللترات من مادة الأنثراكس، وغيرها من العناصر البيولوجية القاتلة. كما أشار بوش إلى أن مفتشي الأمم المتحدة أكّدوا امتلاك العراق ٢ ـ ٤ أضعاف كمية الأنثراكس التي اعترف بها النظام. وفي مجال إنتاج الأسلحة النووية، أشار بوش إلى أن النظام العراقي اعترف عام ١٩٩٥، وبعد أربع سنوات من الخداع، بأنه كان لديه برنامج للسلاح النووي قبل حرب الخليج، وأنه لولا هذه الحرب لأصبح العراق دولة نووية بحلول سنة ١٩٩٣. كذلك أشار بوش إلى أن النظام العراقي ما زال يخفي الكثير من المعلومات المهمة حول برنامجه النووي، وما زال يمتلك الكثير من القدرات اللازمة لإنتاج السلاح النووي، كما حاول مرّات عديدة شراء أسطوانات الألومونيوم اللازمة لتخصيب اليورانيوم، إضافةً إلى اللقاءات التي رصدها الإعلام العراقي الرسمي بين الرئيس العراقي والعلماء النوويين العراقيين. وفي ما يتعلق بالقدرات الصاروخية، أشار بوش إلى أن النظام العراقي يمتلك صواريخ يتجاوز مداها ١٥٠ كم، ويعمل على امتلاك صواريخ ذات مدى يهدد الاستقرار والأمن الإقليميين، مستغلاً في ذلك عائدات النفط المخصصة لشراء الغذاء.

وانتهى بوش إلى أن النظام العراقي بات يمثّل تهديداً لسلطة الأمم المتحدة، وللسلام والأمن العالميين، وأنه ما لم يتمّ اتخاذ إجراء ضدّ هذا النظام، ستستمر ممارساته الوحشية ضدّ شعبه، وستستمرّ ممارساته العدائية ضدّ جيرانه ومحاولة غزوهم من جديد، وستزداد حالة عدم الاستقرار في الإقليم، فضلاً عن خطورة انتقال أسلحة الدمار الشامل إلى التنظيمات الإرهابية. للاطلاع على نص الخطاب، انظر: George W. Bush, «Address to the United Nations General Assembly,» United Nations Headquarters (New York) (12 September 2002), <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/selected_speeches_george_w_bush.pdf>, (accessed on 30 January 2012).

(٥٩) ركّز كولن باول في هذا الخطاب على النقاط التالية: الأولى التأكيد أن النظام العراقي لم يمتثل لقرار مجلس الأمن الرقم ١٤٤١؛ الثانية أن القرار السابق مثّل الفرصة الأخيرة والوحيدة أمام العراق؛ النقطة الثالثة هي محاولة تصدير معنى محدد لعبارة «العواقب الخطيرة» الواردة في القرار في حالة عدم امتثال العراق لما جاء في القرار وتصوير الأمر وكأن هناك حالة من التوافق داخل المجلس حول المعنى المقصود بتلك العبارة. ورغم أن باول لم يشر صراحة إلى أن ذلك يعني استخدام القوة العسكرية (على نحو ما قاله صراحة في شهادته أمام لجنة العلاقات الدولية لمجلس النواب في ١٢ شباط/فبراير ٢٠٠٣)، إلا أنه واصل حديثه، وكأن هذا هو المعنى المقصود. قال باول: «لم تكن لدى أي عضو من أعضاء المجلس ممن صوتوا على القرار أية مفاهيم ضمنية بشأن طبيعة ونية القرار أو ما كانت ستعنيه العواقب الوخيمة في حالة عدم الامتثال»؛ النقطة الرابعة هي عرض مجموعة مما اعتبره أدلة كافية ومعلومات جديدة حول امتلاك العراق أسلحة الدمار الشامل، وتورطه في أنشطة إرهابية. شملت هذه الأدلة عرض مجموعة من المحادثات التليفونية التي جرت بين مسؤولين عراقيين حول الأسلحة والمنشآت النووية والكيماوية العراقية، ومخازن السلاح. منها، على سبيل المثال، محادثة تليفونية =

الأخرى بالفشل، ولم تنجح في القضاء على الخلاف العميق بين المعسكر الأمريكي ـ البريطاني،

= جرت بين ضابطين كبيرين من الحرس الجمهوري، تم رصدها بوساطة الحكومة الأمريكية في ٢٦ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢ أي قبل زيارة وفد المفتشين الدوليين العراق بيوم واحد، عبَّرا فيها عن قلقهما من اكتشاف عربة معدلة، وضرورة إخفائها في مكان آمن بعيداً من فريق التفتيش. ومكالمة تليفونية أخرى لضابط بمقر الحرس الجمهوري يصدر فيها تعليماته لضابط آخر ميداني يطلب منه فيها تنظيف جميع المواقع وأماكن الخردة والأماكن المهجورة من أي ذخائر ممنوعة. واستند باول إلى نص هذه المكالمة لاستنتاج أن النظام العراقي طوَّر نظاماً لإخفاء الأسلحة المحظورة بعيداً من فرق التفتيش، من خلال استحداث «لجنة عليا لرصد فرق التفتيش» برئاسة طه ياسين رمضان، نائب الرئيس العراقي، وتشمل في عضويتها قصَيّ، الابن الأصغر لصدام حسين، والجنرال أمير السعدي، مستشار صدام. عرض باول أيضاً مجموعة من الصور لمخازن السلاح الكيماوي قال إنه تمّ التقاطها بالأقمار الصناعية، وقد لوحظ في صور أخرى للمخازن ذاتها أنه قد تم تنظيفها قبل وصول فرق التفتيش. انظر: US Secretary of State's Address to the United Nations Security Council (5 February 2003), <http://www.guardian.co.uk/world/2003/feb/05/iraq.usa>, (accessed on 20 January 2012).

وقد تأكّد بعد ذلك عدم صحة الأدلة التي أوردها كولن باول في هذا الخطاب. إذ اعترف باول في سنة ٢٠٠٥ أنه تعرض لعملية خداع من جانب أجهزة الاستخبارات الأمريكية بالتعاون مع الرئيس الأمريكي جورج دبليو بوش حول علاقة أسلحة الدمار الشامل في العراق وعلاقة النظام العراقي بالتنظيمات الإرهابية. كما أفرد فصلاً بعنوان «٥ شباط/فبراير ٢٠٠٣» في كتابه بعنوان *It Worked for Me: In Life and Leadership*، الصادر في أيار/مايو ٢٠١٢ عن دار نشر هاربر كولينز Collins Harper. وكشف باول فيه عن تفاصيل عملية التضليل التي تعرّض لها العراق لأسلحة دمار شامل وعلاقته بالتنظيمات الإرهابية. ولأهمية ما جاء في هذا الفصل قامت بعض المواقع الإلكترونية بترجمته إلى العربية.

يقول باول في كتابه: «في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، والحرب على العراق أصبحت على الأبواب، شعر بوش أننا بحاجة إلى تقديم قرائن وأدلة مقنعة لحربنا على العراق عند مخاطبة الشعب الأمريكي والمجتمع الدولي. في ذلك الوقت لم يفكر الرئيس بوش أن من الممكن تجنب الحرب. لقد كان قد تخطى ذهنياً مناقشة قرار الحرب سواء اجتمع مجلس الأمن القومي الأمريكي أم لم يجتمع مطلقاً.

في ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، وفي المكتب البيضاوي أخبرني بوش أنه حان الوقت لتوجيه اتهاماتنا ضد العراق في الأمم المتحدة، كان اللقاء قبل أيام قليلة من توجهي إلى هناك، لإلقاء خطابي في الخامس من شباط/فبراير وهو الموعد الذي حدده الرئيس.

فقد اعتقد بوش أن الأمريكيين بعد أحداث الحادي عشر من أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، مهيئين نفسياً إلى هذه الحرب وهم لا يمكن أن يقبلوا بوجود أي تهديد آخر لبلادهم، وبخاصة مع الاعتراف بخطورة امتلاك ديكتاتور مثل صدام حسين أسلحة الدمار الشامل. وهي، في نهاية المطاف، حجة قوية تجعل قضيتنا مقبولة أمام الرأي العام والمجتمع الدولي. لذلك أعطى بوش توجيهاته لموظفي مجلس الأمن القومي بترتيب هذا الأمر وإعداده جيداً على وجه السرعة.

في وقت سابق، وقبل موعد لقائي مع الرئيس في ٣٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣، تلقى موظفو مكتبي ملفاً عن أسلحة الدمار الشامل في العراق، من موظفي مجلس الأمن القومي الأمريكي، مفاده: كارثة على الحافة في انتظارنا. كان الملف غير متماسك ومعلوماته متهافتة، يقدم تأكيدات من دون توثيق أو مصادر يستند إليها، ولا علاقة بهذا الملف الخطير من قريب أو من بعيد بهيئة الاستخبارات الأمريكية. سألت جورج تينت الذي كان يشغل وقتئذ مدير الاستخبارات المركزية عن المعلومات الواردة في هذا الملف. قال: ليس لدي علم به ولا أملك تالياً التعليق عليه. كل ما أعرفه من معلومات أساسية قدمته إلى مكتب كوندوليزا رايس مستشار الأمن القومي، ولا أعرف ماذا حدث بعد ذلك.

علمت في ما بعد أن سكوتر ليبي، مدير مكتب نائب الرئيس الأمريكي ديك تشيني هو من كتب عريضة الدعوى في هذا الملف المهلهل وليس موظفي مجلس الأمن القومي. وبعد عدة سنوات تأكدت من كوندوليزا رايس أن إسناد مهمة صياغة هذا الملف بالكامل إلى ليبي من اقتراح نائب الرئيس تشيني الذي أقنع بوش بأن يقوم ليبي وهو محام محترف، بكتابة ملف أسلحة الدمار الشامل، بوصفه ملخصاً لمحام، وليس تقييماً استخباراتياً... ولم تكن هناك من وسيلة أخرى يمكن أن نستخدمها لتعديل أو حذف أو إضافة أي شيء آخر في هذه الدعوى، ولم يكن أمامنا سوى أربعة أيام فقط للمراجعة. سألت عن سبب هذا التأخير، ولكن بوش كان قد سبق وأعلن على الملأ عن موعد خطابي المزمع إلقاؤه في الخامس من شباط/فبراير، حسب جدول أعمال الأمم المتحدة والمعلنة سلفاً». =

والمعسكر الفرنسي ـ الألماني ـ الروسي ـ الصيني الذي رفض الذهاب إلى الحرب من دون توافر أدلة قوية حول امتلاك العراق السلاح النووي ووجود قرار صريح من مجلس الأمن يسمح باستخدام القوة العسكرية. فقد أعلنت فرنسا (تبعتها في ذلك روسيا والصين) عزمها استخدام الفيتو ضد أي مشروع قرار يسمح باستخدام القوة العسكرية ضد العراق، إضافة إلى التشديد على ضرورة منح فرق التفتيش الدولي الوقت الكافي لاستنفاد المسار السلمي. أكثر من ذلك، فقد شهدت الحكومة البريطانية ـ الشريك الرئيس للولايات المتحدة في الغزو ـ انقساماً حول مشروعية الحرب ومشروعية المشاركة البريطانية فيها، عبَّر عنها إعلان ثلاثة وزراء استقالتهم من حكومة بلير، هم روبين كوك، وزير شؤون مجلس العموم ووزير الخارجية السابق، بالإضافة إلى لورد هنت وزير الصحة، وجون دنهام وزير الشؤون الداخلية(٦٠).

ولم تقتصر المعارضة الدولية على الشركاء الأوروبيين الأساسيين، فقد اتسع نطاق الاتجاه الرافض للغزو ليتّخذ شكل الحركة الدولية الرسمية والشعبية الواسعة النطاق. شمل ذلك حركة عدم الانحياز التي أصدرت بياناً وقع عليه ممثلو ١١٤ دولة عضواً بالحركة، عقب قمتها المنعقدة في ٢٤ شباط/فبراير ٢٠٠٢، رفضت فيه الحرب المخططة، ودعت إلى رفع العقوبات الاقتصادية المفروضة على العراق إذا ثبت تعاونه مع فرق التفتيش الدولية(٦١).

وعلى المستوى الشعبي، شهدت الفترة السابقة على الحرب تطور رأي عام عالمي معارض لهذه الحرب، تجسدت في المواقف والبيانات الصادرة عن قيادات ومؤسسات دينية وفكرية. كان أبرزها ما عبَّر عنه الموقف الصادر عن شيخ الأزهر في شباط/فبراير سنة ٢٠٠٢ الذي اعتبر الحرب عدواناً على الإسلام، كما حرَّم مساندة الولايات المتحدة في هذه الحرب. ولم يقتصر الأمر على القيادات

= للاطلاع على ترجمة عربية لهذا الفصل انظر: عصام عبد الله، «فصل من كتاب كولن باول: خطاب سيئ السمعة.. عمره عشر سنوات،» شبكة الجنوب الحر الإخبارية (٢٠ آذار/مارس ٢٠١٣)، <http://www.algnoubal-hur.com/news.php?action=show&id=4843>, (accessed on: 20 May 2013).

وقد تأكّد زيف هذه الأسانيد مرّة أخرى على لسان الرئيس جورج دبليو بوش ذاته. فقد خصّص بوش في مذكراته *Decision Point* الصادرة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١١ عن دار نشر Virgin Books-UK، فصلاً عن العراق خصّص الجزء الأكبر منه للحديث عمّا أسماه «ملابسات ملف أسلحة الدمار الشامل العراقية». وحاول بوش في هذا الفصل أن يتنصّل هو الآخر من المسؤولية عن الوثائق والمعلومات المزورة حول تلك الأسلحة والمزاعم الأمريكية التي تم تسويقها، حيث ألقى اللوم على أجهزة الاستخبارات الأمريكية والأجنبية. يقول بوش: «كنت أستلم منذ سنتين تقريباً تقارير وإيجازات استخبارية، والخلاصة التي كانت تمثل شبه توافق دولي تقول إن صدام يمتلك أسلحة دمار شامل. وكان الرئيس الذي سبقني يؤمن بذلك، وكان الكونغرس بديمقراطييه وجمهورييه يؤمن بذلك، وتؤمن به الأجهزة الاستخبارية في ألمانيا وفرنسا وبريطانيا وروسيا والصين ومصر» (ص ٢٤٢ من المذكرات). واستعرض بوش نماذج من هذه التقارير، لينتهي إلى القول: «لم نكذب بل كنّا جميعاً على خطأ» (صفحة ٢٦٢ من المذكرات).

نقلاً عن: عبد الواحد الجصاني، «تعساً لديمقراطية أنجبتك: ملاحظات على مذكرات بوش،» وجهات نظر (١٩ أيار/مايو ٢٠١٣)، <http://www.wijhatnadhar.com/2013/05/blog-post_19.html>, (accessed on 20 June 2013).

(٦٠) جاء في خطاب استقالة روبين كوك أنه «لا يستطيع تحمّل مسؤولية اشتراك بريطانيا في حرب لا تؤيدها الأمم المتحدة أو الرأي العام البريطاني». نقلاً عن: التقرير الاستراتيجي العربي، ٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣، ص ٨٩.

(٦١) المصدر نفسه، ص ٨٤.

الدينية الإسلامية، فقد نادى بابا الفاتيكان بمناسبة الاحتفال بميلاد المسيح في ٢٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢ بمنع الحرب. كما توالت البيانات الصادرة عن مثقفين غربيين نددت بالحرب، كان أبرزها إعلان «ليس باسمنا» الذي نشرته نخبة من المثقفين الأمريكيين في عدد من الصحف والمواقع الإلكترونية، وصفوا فيه السياسة الأمريكية بـ «الإمبريالية الجديدة تجاه العالم»[٦٢]. لكن المظهر الأهم للرفض الشعبي العالمي للحرب تجسد في سلسلة التظاهرات التي اجتاحت عدداً كبيراً من دول العالم، وبخاصة تلك التي خرجت في ١٥ شباط/فبراير ٢٠٠٣، بما في ذلك في الدول التي أيدت رسمياً هذه الحرب وشاركت فيها، شمل ذلك فرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، وإسبانيا، واليابان، وأستراليا، وكندا، فضلاً عن الولايات المتحدة وبريطانيا[٦٣].

ب ـ ضعف الأساس القانوني للغزو

نتج من عدم قدرة الولايات المتحدة على تقديم مبررات وأسانيد سياسية وقانونية قوية للحرب، وتغيير نظام صدام حسين بالقوة العسكرية، ضعف الأساس القانوني للغزو، ومن ثم ضعف الغطاء الدولي للوجود العسكري الأمريكي ـ البريطاني في العراق ولمشروع إعادة بناء الدولة. ويتضح ضعف هذا الأساس من خلال قراءة قرار مجلس الأمن الرقم ١٤٤١ الصادر في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر سنة ٢٠٠٢، والذي مثل أعلى سقف قانوني أُتيح للولايات المتحدة وبريطانيا لشن الحرب وبدء مشروع إعادة بناء الدولة في العراق.

(١) استند القرار إلى مسألة مركزية وهي الاتهام الغربي الموجّه للعراق بالسعي إلى تطوير أسلحة دمار شامل وقدرات صاروخية تمثل تهديداً للاستقرار الإقليمي. وهنا نلاحظ أن القرار ١٤٤١ مثل امتداداً لقرارات مجلس الأمن ذات الصلة، وبخاصة القرار ٦٨٧ (الصادر في ٣ نيسان/أبريل سنة ١٩٩١)، والذي طالب العراق بالالتزام «ببروتوكول جنيف لحظر الاستعمال الحربي للغازات الخانقة أو السامة أو ما شابهها ولوسائل الحرب البكتريولوجية» الموقع في جنيف في ١٧ حزيران/يونيو ١٩٢٥، والتصديق على «اتفاقية حظر استخدام وإنتاج وتخزين الأسلحة البكتريولوجية (البيولوجية) والتكسينية وتدمير تلك الأسلحة»، والمؤرخة في ١٠ نيسان/أبريل ١٩٧٢ (المادة ٧)، والقبول وبدون أية شروط ـ وتحت إشراف دولي ـ بتدمير جميع الأسلحة الكيميائية والبيولوجية وجميع ما يتصل بها من منظومات ومكونات فرعية، وتدمير جميع القذائف التسيارية التي يزيد مداها على ١٥٠ كم، وكل ما يتصل بها ومرافق إصلاحها وإنتاجها (المادة ٨)، وتقديم بيان تفصيلي حول كل ما يمتلكه من مواقع ومواد ومنشآت لها علاقة بهذه الأسلحة (المادة ٩)، والتعهد بعدم إنتاج أو استحداث أو بناء أو حيازة هذه الأسلحة (المادة ١٠). والأمر ذاته في ما يتعلق بالأسلحة النووية؛ فقد نص القرار على أن يجدد العراق التزاماته المقررة بموجب معاهدة عدم انتشار الأسلحة

---

(٦٢) للاطلاع على نص البيان، انظر: «We Won't Deny our Consciences,» *The Guardian*, 14/6/2002.

(٦٣) التقرير الاستراتيجي العربي، ٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣، ص ٨٤ ـ ٨٥.

النووية المؤرخة ١ تموز/يوليو ١٩٦٨ (المادة ١١)، والتزامه بعدم حيازة أو إنتاج أسلحة نووية أو مواد يمكن استعمالها للأسلحة النووية أي منظومات فرعية، أو أي مكونات أو أي مرافق بحث أو تطوير أو دعم أو تصنيع تتصل بهذه الأسلحة، وإلزام العراق بتقديم بيان تفصيلي إلى الأمم المتحدة خلال ١٥ يوما من تاريخ صدور القرار بالمواقع وكميات وأنواع جميع المواد ذات صلة. كما نص القرار على إلزام العراق بالقبول بالتفتيش العاجل لجميع المواقع المشتبه فيها، والسماح للجنة خاصة بتدمير جميع ما يمتلكه العراق من مواد أو أسلحة ينطبق عليها القرار[٦٤].

وقد أعاد القرار ١٤٤١ تأكيده جميع الالتزامات السابقة، وعدم وفاء نظام صدام حسين بأي من هذه الالتزامات حتى تاريخ صدور هذا القرار، سواء لجهة تقديم البيانات التفصيلية حول كل ما يمتلكه من أسلحة أو برامج ذات صلة، أو السماح للجنة الأمم المتحدة الخاصة بهذا الملف والوكالة الدولية للطاقة الذرية بالوصول الفوري وغير المشروط وغير المقيد إلى المواقع التي حددتها اللجنة والوكالة. وأمهل العراق ٣٠ يوماً لكي يقدم «بياناً دقيقاً ووافياً وكاملاً عن الحالة الراهنة لجميع جوانب برامجها الرامية إلى تطوير أسلحة كيميائية وبيولوجية ونووية وقذائف تسيارية وغيرها من نظم الإيصال»، و ٤٥ يوماً لاستئناف عمليات التفتيش وفقاً للضوابط التي تحددها لجنة الأمم المتحدة والوكالة الدولية للطاقة الذرية[٦٥].

وهكذا، فإن الاستنتاج الذي يمكن تأكيده هنا، هو أن الحرب الأمريكية ـ البريطانية ضد العراق في سنة ٢٠٠٣، ومشروع إعادة بناء الدولة العراقية، لم يستندا إلى واقع سياسي أو أمني جديد ذي صلة بهجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وبدا القرار ١٤٤١ امتداداً لسلسلة قرارات مجلس الأمن السابقة ذات الصلة. أكثر من ذلك، فإن هذا الامتداد لم يقتصر على إحالة القرار إلى سلسلة القرارات السابقة الصادرة منذ ٢ آب/أغسطس ١٩٩٠، ولكنه امتد إلى تأسيس العمليات العسكرية المتوقعة ضد العراق على القرار الرقم ٦٧٨ (الصادر في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠) والذي سمح للمجتمع الدولي باستخدام جميع الوسائل اللازمة لتحرير الكويت، والقرار ٦٨٧ الذي اعتبر قرار وقف إطلاق النار (في حرب ١٩٩٠) كان مرهوناً بقبول العراق لأحكام ذلك القرار، بما في ذلك التزامات العراق الواردة فيه[٦٦]، على نحو يُفهم منه أن العمليات العسكرية المتوقعة تشكل امتداداً لحرب سنة ١٩٩٠ في ضوء ما انتهى إليه القرار ١٤٤١ من عدم التزام العراق بالالتزامات الواردة في القرارين ٦٧٨، و ٦٨٧.

---

(٦٤) قرار مجلس الأمن الرقم ٦٨٧، الصادر في ٣ نيسان/أبريل ١٩٩١، <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/resolution/gen/nr0/595/39/img/nr059539.pdf?openelement>, (accessed on 10 January 2013).

(٦٥) قرار مجلس الأمن الرقم ١١٤١، الصادر في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/undoc/gen/n02/682/24/pdf/n0268224.pdf?openelement>, (accessed on 10 January 2013).

(٦٦) قرار مجلس الأمن الرقم ٦٧٨، الصادر في ٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠، <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/resolution/gen/nr0/574/54/img/nr057454.pdf?openelement>, (accessed on 10 January 2013).

وكان القرار قد نص في مادته الرقم ٣٣ على «أنه بعد تقديم العراق إخطاراً رسمياً إلى الأمين العام وإلى مجلس الأمن بقبوله الأحكام الواردة أعلاه، يسري وقف رسمي لإطلاق النار بين العراق والكويت والدول الأعضاء المتعاونة مع الكويت وفقاً للقرار ٦٧٨ (١٩٩٠)».

(٢) لم يمنح القرار ١٤٤١ الولايات المتحدة أو المجتمع الدولي سلطة استخدام القوة المسلحة لتنفيذ الالتزامات الواردة على العراق في القرار ٦٨٧. فقد اكتفى القرار بمطالبة الرئيس التنفيذي للجنة الرصد والتحقق والتفتيش، والمدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية، بإبلاغ مجلس الأمن «بأي تدخل من جانب العراق في أنشطة التنفيش، وكذلك بأي تقاعس من العراق عن الامتثال لالتزاماته المتعلقة بنزع السلاح، بما في ذلك الالتزامات المترتبة عليه بموجب هذا القرار في ما يتعلق بعمليات التفتيش» (المادة ١١)، على أن يعقد المجلس اجتماعاً فور تلقيه هذا التقرير «من أجل النظر في الحالة» (المادة ١٢)، مع التذكير بأن «المجلس حذر العراق مراراً أنه سيواجه عواقب خطيرة نتيجة لانتهاكاته المستمرة لالتزاماته» (المادة ١٣).

ويعني ذلك أن أي انتهاكات من جانب العراق لما جاء في القرار ١٤٤١ لم تكن شرطاً كافياً للحرب، إذ كان من اللازم ـ وفقاً للقرار ـ عقد جلسة/أو جلسات جديدة للنظر في هذه الانتهاكات، وما إذا كانت شرطاً كافياً للقيام بعمل عسكري ضد العراق أم لا. بمعنى آخر، فإن القيام بأي عمل عسكري ضد العراق، كان يستوجب إصدار قرار جديد يسمح صراحة باستخدام القوة العسكرية لإجبار العراق على تنفيذ هذه الالتزامات، وبخاصة أن القرار كان قد منح العراق مهلة ١٥ يوماً لتقديم بيان تفصيلي حول برامجه العسكرية النووية والكيميائية والبيولوجية والصاروخية، و٤٥ يوماً أخرى لاستئناف عمليات التفتيش.

والواقع، أن الصيغة النهائية التي خرج بها القرار ١٤٤١، وبخاصة خلوها من أي عبارات تسمح للولايات المتحدة بالقيام بأي عمل عسكري ضد العراق في حالة عدم امتثاله لأي بند من بنود القرار، إنما جاءت بسبب خلاف أمريكي/بريطاني ـ روسي/صيني/فرنسي. ففي البداية رفضت روسيا والصين وفرنسا استصدار قرار جديد من مجلس الأمن من الأساس، ليس فقط لأن القرار لن يضيف جديداً مقارنةً بقرارات مجلس الأمن السابقة، ولكن لأن العراق كان قد أعلن موافقته على عودة المفتشين فعلياً في ٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢[٦٧]. وإزاء إصرار الولايات المتحدة وبريطانيا على استصدار قرار جديد يتضمن تفويضاً تلقائياً باستخدام القوة العسكرية في حالة عدم الامتثال لأي من بنود القرار، فقد وافق الجناح الآخر على إصدار القرار لكن من دون هذا التفويض.

(٣) لم يقتصر ضعف الغطاء القانوني الدولي للحرب والمشروع الأمريكي في العراق على السقف الذي وضعه القرار ١٤٤١ لحدود التحرك الأمريكي ـ البريطاني، فقد أثير العديد من التساؤلات الأخرى حول مشروعية هذه الحرب، ثم مشروع إعادة بناء الدولة. فمن ناحية، كان العراق قد وافق رسمياً على القرار ١٤٤١ في ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر، تبع ذلك استئناف عمليات التفتيش بالفعل في ٢٧ من الشهر نفسه، ثم تقديم العراق التقرير المطلوب بموجب القرار حول برامج التسلح النووية والكيميائية والبيولوجية لمجلس الأمن في ٧ كانون الأول/ديسمبر، والذي جاء في ١٢ ألف صفحة، بالإضافة إلى مجموعة من الأقراص المدمجة بسعة

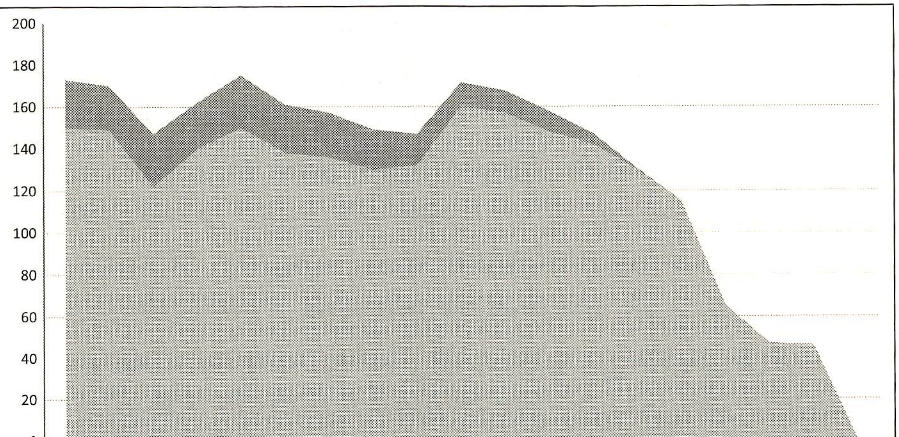
(٦٧) التقرير الإستراتيجي العربي، ٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣، ص ٤٨ ـ ٥٠.

إجمالية ٥٢٩ ميجابيت، والذي تم إرسال نسخ منها إلى الأعضاء الخمسة الدائمين بمجلس الأمن. وبالتوازي مع ذلك، فقد استمر عمل المفتشين الدوليين بشكل مكثف، إضافة إلى بدء استجواب العلماء العراقيين. لكن مع ذلك، فقد كانت الإدارة الأمريكية تسير في اتجاه الاستعداد الفعلي للحرب على المستويين السياسي والعسكري. من ناحية ثانية، فإن القرار ١٤٤١ لم يشر من قريب أو بعيد إلى مسألة تغيير النظام، ولكنه تعامل بالأساس مع مسألة القدرات العسكرية والنووية العراقية(٦٨).

لقد نتج من حالة الاستقطاب الدولي حول مشروعية غزو العراق، وضعف الأساس القانوني للغزو، ضعف الائتلاف الدولي المشارك في غزو العراق، ما أدى إلى تحمل الولايات المتحدة المسؤولية الأكبر في هذا التحالف، وهو ما عكسه هيكل القوات العسكرية المشاركة في الائتلاف. فكما يتضح من الشكل الرقم (٥ ـ ١٧)، بلغ حجم القوات العسكرية الأمريكية في العراق ١٥٠ ألف جندي مقابل ٢٣ ألف جندي فقط في أيار/مايو ٢٠٠٣.

الشكل الرقم (٥ ـ ١٧)

تطور حجم قوات الائتلاف الدولي في العراق بالألف خلال الفترة (أيار/مايو ٢٠٠٣ ـ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١)



	مايو 2003	يوليو 2003	يناير 2004	يوليو 2004	يناير 2005	يوليو 2005	يناير 2006	يوليو 2006	يناير 2007	يوليو 2007	يناير 2008	يوليو 2008	يناير 2009	يوليو 2009	يناير 2010	يوليو 2010	يناير 2011	يوليو 2011	ديسمبر 2011
دول أخرى	23	21	25	22	25	23	21	19	14.7	11.5	10.6	9.7	5	0.5	0	0	0	0	0
الولايات المتحدة	150	149	122	140	150	138	136	130	132	160	157	148	142	130	115	65	47	46	0

المصدر: «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq.» Brookings Institutuion: 31 January 2012, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20120131.pdf>.

---

(٦٨) شريف بسيوني، «الحرب الأمريكية في العراق: مشروعية استخدام القوة،» **السياسة الدولية**، العدد ١٥١ (كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢)، ص ١٧.

وفي الوقت الذي كانت تتزايد فيه التحديات الأمنية في العراق، اتجهت الكثير من الدول المشاركة إلى خفض حجم وجودها العسكري هناك.

لكن رغم كل هذه المعارضة ـ الرسمية والشعبية ـ وضعف الأساس القانوني الدولي لهذا الغزو، أصرّت الولايات المتحدة على المضي قدماً في تنفيذ مخطط الغزو. والواقع أنه لا يمكن تفسير هذا الإصرار بمعزل عن حالة القطبية الأحادية التي هيمنت على النظام الدولي والفجوة العسكرية والاقتصادية بين الولايات المتحدة وباقي الفاعلين الدوليين الرئيسيين.

٢ ـ البيئة الإقليمية

كان للبيئة الإقليمية تأثيرها المهم في تعقيد عملية إعادة بناء الدولة في العراق. وتفاوتت التأثيرات السلبية لدول الجوار الإقليمي من دولة إلى أخرى، كما تباينت توجهاتها إزاء تلك العملية من مرحلة إلى أخرى. إذ لا يمكن مقارنة حجم الدور والنفوذ السوري والسعودي، على سبيل المثال، بالدور الإيراني، كما لا يمكن مقارنة الدور السوري في المراحل الأولى من الحرب والاحتلال بالمراحل الأخيرة. ورغم أن بعض دول الجوار الإقليمي سعت إلى الدفاع عن مصالح السنّة وضمان دور لهم في المعادلة السياسية الجديدة بالعراق، إلا أن علاقة أي من هذه الدول بسنّة العراق، لم تصل بحال من الأحوال إلى مثيلتها بين إيران وشيعة العراق.

أ ـ جامعة الدول العربية

قام الموقف الرسمي العربي ممثلاً بجامعة الدول العربية على الرفض الرسمي لغزو العراق. عبّرت عن ذلك الدبلوماسية العربية التي سبقت الغزو، كان أبرزها نجاح القمة العربية التي عقدت في بيروت (آذار/مارس ٢٠٠٢) في تحقيق مصالحة عراقية ـ سعودية، وتمهيد الطريق لمصالحة عراقية ـ كويتية من خلال الاتفاق على تسوية القضايا العالقة بينهما منذ سنة ١٩٩١، وبخاصة قضية الأسرى الكويتيين المحتجزين لدى العراق، إضافة إلى طرح المبادرة «المصرية ـ السعودية ـ الأردنية» في تموز/يوليو ٢٠٠٢، التي دعت إلى تأجيل ضرب العراق مدة عام كامل، تقوم خلاله الدول الثلاث بإقناع العراق بالتعاون مع الأمم المتحدة وقبول عودة المفتشين الدوليين، مقابل الرفع التدريجي للعقوبات. وقد زار وزراء خارجية الدول الثلاث الولايات المتحدة لإقناع الإدارة الأمريكية بمبادرتهم لكنهم فشلوا في ذلك[٦٩]. وتجسد الموقف الرسمي العربي في بيان وزراء الخارجية العرب الذي عقد في القاهرة في ١٥ و١٦ شباط/فبراير ٢٠٠٣ والذي نص بيانه الختامي على امتناع الدول العربية عن تقديم أي شكل من أشكال المساعدة والتسهيلات لأي عمل عسكري، يؤدي إلى تهديد سلامة العراق ووحدة أراضيه.

---

(٦٩) التقرير الاستراتيجي العربي، ٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣، ص ٤٧.

وتأكد الموقف الرسمي العربي الرافض للغزو خلال قمة شرم الشيخ التي عقدت في الأول من شهر آذار/مارس ٢٠٠٣ لمناقشة ما وصفه البيان «التهديدات الخطيرة التي يتعرض لها العراق، وما يتهدد الدول العربية من مخاطر، واحتمال تطور الموقف إلى مواجهة عسكرية وتداعياتها الخطيرة على المنطقة وعلى الأمن القومي العربي». فتحت هذا العنوان الفرعي، أكد البيان «الرفض المطلق لضرب العراق، أو تهديد أمن وسلامة أي دولة عربية، باعتباره تهديداً للأمن القومي العربي، وضرورة حل الأزمة العراقية بالطرق السلمية وفي إطار الشرعية الدولية». كما طالب البيان في هذا الإطار «بإعطاء فرق التفتيش المهلة الكافية لإتمام مهمتها في العراق ودعوتها إلى مواصلة توخي الموضوعية في استكمال هذه المهمة، والتأكيد على مسؤولية مجلس الأمن في عدم المساس بالعراق وشعبه، وفي الحفاظ على استقلاله وسلامة ووحدة أراضيه، والتأكيد على ضمان أمن دول الجوار العراقي وسيادتها وسلامة أراضيها». كما أعاد البيان التشديد على امتناع دول الجامعة عن «المشاركة في أي عمل عسكري يستهدف أمن وسلامة ووحدة أراضي العراق وأي دولة عربية». وفي إشارة إلى رفض مبدأ التدخل العسكري الخارجي، وتغيير الأنظمة السياسية الداخلية بالقوة العسكرية، أكد البيان «أن شؤون الوطن العربي وتطوير نظمه أمر تقرره شعوب المنطقة، بما يتفق مع مصالحها الوطنية والقومية، بعيداً من أي تدخل خارجي»، واستنكر البيان ما وصفه بمحاولات «فرض تغييرات على المنطقة، أو التدخل في شؤونها الداخلية وتجاهل مصالحها وقضاياها العادلة». وفي ما يتعلق بمسألة امتلاك العراق أسلحة دمار شامل، أكد البيان ضرورة «اعتبار نزع أسلحة الدمار الشامل في العراق جزءاً من نزع أسلحة الدمار الشامل في المنطقة بما في ذلك إسرائيل، طبقاً للفقرة ١٤ من قرار مجلس الأمن الرقم ٦٨٧ (١٩٩١)»[٧٠].

لكن هذا الموقف العربي الجماعي الرسمي الذي بدا موحداً أمام رفض ضرب العراق وتغيير نظامه السياسي بالقوة العسكرية الخارجية، واعتبار ذلك تهديداً للأمن القومي العربي، إضافةً إلى امتناع البلدان العربية عن المشاركة في أي عمل عسكري يستهدف أمن وسلامة ووحدة أراضي العراق، أخفى في حقيقته درجة مهمة من التباين. وقد عكس هذا التباين نفسه قبل انعقاد هذه القمة. فقد أثارت الدعوة المصرية إلى عقد قمة عربية طارئة بنهاية شهر شباط/فبراير ٢٠٠٣ لمناقشة احتمالات الغزو، جدلاً وخلافاً عربياً ليس فقط حول جدوى هذه القمة، ولكن أيضاً حول مشروعيتها، إذ مثلت هذه القمة أول قمة استثنائية بعد القرار الذي كانت قد اتخذته قمة القاهرة (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٠) باعتماد دورية القمة العربية، حيث عقدت قمتان سابقتان في هذا الإطار (قمة عمان في ٢٧ ـ ٢٨ آذار/مارس ٢٠٠١، ثم قمة بيروت في ٢٧ ـ ٢٨ آذار/مارس ٢٠٠٢). فقد حدث ما يشبه الانقسام العربي حول هذه القمة، بين اتجاه رأى أن اللحظة السياسية

---

(٧٠) انظر: «نص البيان الختامي للقمة العربية في شرم الشيخ: بيان صادر عن نتائج أعمال مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة في دورته العادية الخامسة عشرة، شرم الشيخ ـ جمهورية مصر العربية ذو الحجة ٢٨ ١٤٢٣هـ الموافق ١ مارس/آذار ٢٠٠٣،» الجزيرة نت (١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩)، <http://www.aljazeera.net/coverage/pages/9d126cd8-fb02-4f8b-a4b8-351d40ed6b25>, (accessed on: 30 May 2012).

القائمة والتحديات التي تواجه المنطقة، تستدعي عقد قمة استثنائية، واتجاه آخر رأى أن عقد هذه القمة يمثل خروجاً على الآلية الجديدة لعقد القمم العربية، وبخاصة في ضوء قرب انعقاد القمة الدورية العادية في البحرين في أواخر آذار/مارس ٢٠٠٣، وقد تؤدي إلى إضعاف مؤسسة الجامعة، وبخاصة أن الاحتمال الأقرب هو فشل القمة في تغيير القرار الأمريكي، أو اتخاذ قرارات أو إجراءات تتناسب مع حجم الرأي العام العربي الواسع الرافض للغزو. واللافت للنظر، أن العراق نفسه، كان من بين البلدان العربية الداعية إلى الاكتفاء بالقمة العربية الدورية المخططة في أواخر آذار/مارس ٢٠٠٣. وإزاء هذا الإغراق في المسائل الشكلية، تمت المواءمة بين وجهتي النظر السابقتين بترحيل عقد القمة من أواخر شباط/فبراير إلى الأول من آذار/مارس بما يضمن اعتبارها قمة دورية، بعد الحصول على موافقة البحرين على نقل القمة إلى مدينة شرم الشيخ.

لكن التباين الأهم، برز أثناء انعقاد مؤتمر وزراء الخارجية في (١٥ ـ ١٦) شباط/فبراير ٢٠٠٣ الذي سبق القمة؛ فقد نشأ خلاف بين دولة الكويت ولبنان الذي ترأس المؤتمر، حول ما جاء في الفقرة الثانية من البيان الصادر عن الاجتماع وطريقة صدوره. فكما سبق القول، شدد البيان على الامتناع عن تقديم أي مساعدات أو تسهيلات لأي عمل عسكري يؤدي إلى تهديد سلامة العراق ووحدة أراضيه، حيث رأت الكويت أن هذه الفقرة تنطوي على إساءة إليها (وذلك على خلفية وجود قواعد عسكرية أمريكية على الأراضي الكويتية قد يتم استخدامها في ضرب العراق، ما قد يفسر على أنه تسهيلات كويتية للعمليات العسكرية ضد العراق)، فضلاً عن إصدار القرار بدون عرضه على لجنة صياغة وبدون التصويت عليه[٧١]. ويفسر ذلك استخدام بيان القمة تعبير الامتناع عن «المشاركة في أي عمل عسكري ...»، ما يعني التمييز بين المشاركة (الرسمية بالقدرات العسكرية الوطنية) وتقديم التسهيلات أو المساعدات، وذلك تفهماً لوضع بلدان الخليج العربية التي تستضيف قواعد عسكرية أمريكية.

ويمكن تفهم الموقف العربي الرسمي المعارض غزو العراق في ضوء ما كان يعنيه شن الولايات المتحدة هذه الحرب من دون توافر غطاء قانوني دولي واضح من الأمم المتحدة، من تأسيس لتوجه أمريكي جديد تجاه الإقليم، سواء مقارنةً بحرب الخليج الثانية التي استندت إلى غطاء قانوني واضح من مجلس الأمن (القرار رقم ٦٧٨)، أو مقارنةً بالحرب الأمريكية ضد أفغانستان التي استندت إلى حق الدفاع عن النفس بعد هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وهو ما برر شن هذه الحرب دون غطاء قانوني دولي بالنظر إلى قدرة الولايات المتحدة على الربط بين الحرب وتلك الهجمات. لكن في الحالة العراقية فإن الحرب لم تستند إلى غطاء قانوني دولي، أو إلى ربط واضح بينها وبين هجمات أيلول/سبتمبر. بهذا المعنى، شكل الغزو الأمريكي للعراق وفق هذه الملامح (وما شكله من نقلة نوعية مقارنةً بالحرب الأمريكية ضد العراق في عامَي ١٩٩٠ و١٩٩١) مصدر تهديد للبلدان العربية

(٧١) التقرير الإستراتيجي العربي، ٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣، ص ٣٣٠ ـ ٣٣١.

من زاوية بناء نموذج جديد للتدخل العسكري الخارجي في المنطقة. وتزداد خطورة هذا التهديد في ضوء غموض أهداف الحرب على الإرهاب، و«غموض المرحلة التالية».

وقد تعمقت المخاوف العربية إزاء المشروع الأمريكي في العراق، مع طرح الإدارة الأمريكية «مبادرة الشرق الأوسط الموسع» (The Greater Middle East)، في حزيران/يونيو ٢٠٠٤ والتي ارتكزت على فكرة مركزية مفادها أن نشر الديمقراطية في إقليم «الشرق الأوسط الموسع» (الذي اتسع ليضم المنطقة الممتدة جغرافياً من المغرب غرباً إلى إندونيسيا شرقاً)، وتحديدا في الدول الإقليمية المركزية، هي السياسة الأمثل للقضاء على الإرهاب والأفكار المتشددة في الإقليم. وقد احتل العراق مكانة مهمة في هذه الاستراتيجية، حيث مثل الحلقة الأولى في «نظرية الدومينو» التي قامت عليها المبادرة. وقد كان رد الفعل العربي سريعاً على هذه المبادرة، حيث اعتبرتها الأنظمة العربية تهديداً واضحاً لها، واعتبرتها إيران مقدمة لتغيير النظام فيها. وهكذا، رأت البلدان العربية في المشروع الأمريكي في العراق ـ باعتباره أول تطبيقات هذه المبادرة ـ تهديداً لأنظمتها(٧٢).

إضافةً إلى هذا التخوف العربي من طبيعة المشروع الأمريكي في العراق، وحدود تداعياته على الأنظمة العربية، كانت هناك تخوفات أخرى لا تقل أهمية تعلقت بمستقبل هوية العراق بعد الحرب، وتأثير ذلك في مستقبل النظام الإقليمي العربي. فقد كان من شأن تصاعد دور الشيعة، وما سيتبعه ذلك من مراجعة دستورية، أن يتم إعادة تعريف الدولة العراقية، كأن يتم إسقاط تعريف العراق على أنه «دولة عربية»، الأمر الذي يعني خروج دولة مهمة من النظام الإقليمي العربي الرسمي.

ولم يشهد الموقف العربي تغيراً جوهرياً بعد انتهاء الحرب، فقد عزفت جامعة الدول العربية ومعظم البلدان العربية عن التعاون مع سلطات الاحتلال، أو المشاركة في القوات الدولية الموجودة بالعراق، أو التعاون مع «مجلس الحكم العراقي»، والحكومة العراقية بعد ذلك. وحاولت الحكومة العراقية المؤقتة(٧٣) تغيير الموقف العربي إلا أنها لم تنجح في ذلك. وجاءت معظم المبادرات العربية لإرسال قوات إلى العراق مشروطة. كان أبرز هذه المبادرات، تلك التي طرحتها السعودية في تموز/يوليو ٢٠٠٤، والتي اقترحت تشكيل «قوات إسلامية متعددة الجنسيات»، لكن هذا الاقتراح سرعان ما تبدد؛ لأسباب عديدة منها أنه لم يلقَ قبولاً من جانب الكثير من الدول المهمة ـ العربية والإسلامية ـ للتخوف من الرأي العام الداخلي، أو أن يفهم ذلك على أنه اعتراف بالاحتلال.

---

(٧٢) لمزيد من التفصيلات حول مضمون المبادرة وموقع العراق فيها، انظر: Dona J. Stewart, «The Greater Middle East and Reform in the Administration's Ideological Imagination,» *Geographical Review*, vol. 95, no. 3 (July 2005), pp. 400-424; Hamid Ahmadi, «The Greater Middle East Initiative: Internal Contradictions and External Problems,» *Discourse*, vol. 7, no. 4 (Spring 2006), and vol. 8, no. 1 (Summer 2006), pp. 59-72, and Rozsa, «The War in Iraq and the Broader Middle East,» p. 5.

(٧٣) أرسل رئيس الحكومة العراقية المؤقّتة إياد علاوي خطاباً إلى الرئيس المصري وملك البحرين وسلطان عُمّان عام ٢٠٠٤، طلب منهم إرسال قوّات عسكرية إلى العراق. وأعاد العراق الطلب ذاته في سنة ٢٠٠٦، معتبراً أن المشاركة العربية في العراق هي الحلّ الوحيد للمعضلة الأمنية في العراق.

لكن السبب الأهم هو التهديدات التي صدرت عن المجموعات الطائفية العراقية، وبخاصة مقتدى الصدر، والتي هددت بالتعامل مع تلك القوات على أنها قوات احتلال(٧٤). ولم يختلف الأمر بالنسبة إلى المبادرات الفردية، فقد عرضت اليمن إرسال قوات إلى العراق ولكنها اشترطت خضوع عملية بناء السلام في العراق لإشراف الأمم المتحدة وجامعة الدول العربية. وفي المبادرات التي لم تتضمن شروطاً على شاكلة الشروط السابقة ـ المبادرة الأردنية في تموز/يوليو ٢٠٠٤ ـ فقد رفضتها الحكومة العراقية بدعوى أنه لا يمكن قبول المشاركات المنفردة لدول الجوار بسبب وجود مصالح خاصة لدى هذه الدول داخل العراق.

كانت هناك عوامل عديدة حكمت الموقف العربي من المشاركة في القوات الدولية أو التعاون مع سلطات الاحتلال، والحكومة العراقية الجديدة. فعلاوة على التخوف من أن يُفهم التدخل العربي على أنه انحياز للعرب، وبخاصة السنَّة، ضد المجموعات العرقية الأخرى، والحذر من توفير الشرعية العربية لسياسة التغيير المفروض من الخارج وتغيير الأنظمة بالقوة العسكرية، فقد فرضت الحسابات الإقليمية نفسها في تحديد الموقف العربي، وتحديداً مخافة أن يؤدي تدخل البلدان العربية في العراق إلى تدشين صراع عربي ـ إيراني على الساحة العراقية وعلى مستوى الإقليم، وتأجيج صراع سني ـ شيعي في المنطقة، وهو صراع لم يكن في مصلحة البلدان العربية تأجيجه، ولا سيما في خضم سيطرة المواجهات المسلحة على نمط التفاعلات السياسية داخل العراق، ووضوح الدور الإيراني، والاستقطاب الشيعي ـ السني داخل العراق، منذ سقوط نظام صدام حسين.

ب ـ سورية

تواتر الحديث خلال السنوات الأولى من بدء الاحتلال عن دور سلبي لسورية من خلال عدد من الأدوات، تراوحت بين تسهيل عبور الجهاديين وعناصر المقاومة إلى الداخل العراقي، وتوفير الملاذات الآمنة لرموز المعارضة السنية، وبخاصة البعثية. لكن هذه السياسة لم تعبر عن موقف استراتيجي من جانب سورية(٧٥)، فالموقف السوري من مشروع إعادة بناء الدولة في العراق يشبه إلى حد كبير الموقف الإيراني في مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان، سواء في ما يتعلق بالمصالح الوطنية أو بالعلاقة مع دولة الاحتلال. فمن الناحية العملية، لا يمكن القول بوجود مصلحة استراتيجية سورية في إفشال مشروع إعادة بناء الدولة في العراق، أو استمرار حالة الفوضى، أو سيطرة الإسلاميين المتشددين على السلطة، أو تقسيم العراق على أسس طائفية وعرقية. وظل جوهر الموقف السوري هو الخلاف حول طبيعة الدولة العراقية الجديدة، وتداعيات سياسات

(٧٤) محمد عبد السلام، «قوات عربية ـ إسلامية إلى العراق؟،» سويس إنفو (٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦)، <http://www.swissinfo.ch/ara/detail/content.html?view=print&cid=4964494>.

(٧٥) «Iraq, its Neighbors, and the Obama Administration: Syrian and Saudi Perspectives,» U.S. Institute of Peace and the Stimson Center, Working Paper (Washington) (9 February 2009), p. 6.

دولة الاحتلال على التوازنات السياسية داخل دول المنطقة. بمعنى آخر، فإن الموقف السوري من مشروع إعادة بناء الدولة في العراق كان محكوماً بالتداعيات السياسية والاستراتيجية لهذا المشروع. أضف إلى ذلك ما كان للعلاقات السورية ـ الأمريكية تأثيرها في مستوى التعاون السوري مع دول الاحتلال.

ويأتي في مقدمة التخوفات السورية من تداعيات سياسات الاحتلال في العراق هو إحياء الفاعل الطائفي، وإعادة بناء التوازنات السياسية الداخلية على أسس عرقية وطائفية. فقد كان واضحاً، منذ انهيار نظام صدام حسين، عودة العرقية والطائفية كمحدد رئيس في إعادة بناء النظام السياسي العراقي. ورغم أن هذا التوجه كان يعني صعود الطائفة الشيعية، وتصدرهم المشهد السياسي في العراق، ما قد يعني تعضيد موقف الشيعة كقوة حاكمة في سورية، إلا أن قراءة أعمق في تأثير هذه التحولات العراقية الداخلية في الداخل السوري، تشير إلى تعميق التخوفات السورية من مشروع إعادة بناء الدولة العراقية وتداعيات سياسات الاحتلال التي أدت دوراً كبيراً في إثارة الفاعل الطائفي والعرقي. فقد كان جوهر هذه السياسة هو إعادة بناء التوازنات السياسية وبناء الأنظمة السياسية القائمة في المنطقة بناء على موازين القوى الطائفية والعرقية، ما يعني أن مد هذه التحولات إلى سورية، يعني انهيار نظام بشار الأسد الذي يستند إلى الأقلية العلوية، وإعادة بناء النظام استنادا إلى الأغلبية السنية. وارتبط بهذا التخوف، تخوف آخر لا يقل أهمية، يتعلق بإمكان تقسم العراق على أسس عرقية، وهو ما كان يعني تهديد الدولة السورية على الأسس نفسها بالنظر إلى حالة التعدد العرقي والطائفي في سورية.

لكن مع أهمية هذه التخوفات، ومع أهمية الأدوات التي اعتمدت عليها سورية بافتراض صحتها ـ تسهيل نفاذ الجهاديين والمقاومة المسلحة، وتقديم الملاذات الآمنة للمعارضة ـ للتعبير عن مصالحها وتخوفاتها، إلا أن هذه الأدوات ظلت محدودة التأثير، ولم تشكل عقبات جوهرية أمام تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة في العراق. وذلك لأسباب منها ضعف الإمكانات الاقتصادية السورية، ما أدى إلى صعوبة الاستمرار في تطبيق هذه الأدوات فترة طويلة، وتحولات الداخل العراقي، وبخاصة تحول موقف سنَّة العراق من رفض مشروع إعادة بناء الدولة إلى القبول بالمشروع ومحاولة تأمين مكان لهم ضمنه، ما أدى في النهاية إلى إضعاف أهمية التدخلات الإقليمية التي سعت إلى استخدام القوى السنّية كأداة أساسية للتأثير في مجريات هذا المشروع. ورغم تدهور العلاقات السورية ـ الأمريكية قبل بدء الحرب، على خلفية اتهام سورية الولايات المتحدة بأنها تسعى إلى السيطرة على النفط وبناء «نظام أمريكي جديد في الشرق الأوسط»، إلا أن الصدام السوري ـ الأمريكي، كان محكوماً بسقف لا يمكن لسورية تجاوزه، وبخاصة في ضوء تطور خطاب أمريكي ضد سورية مماثل لذلك الذي تم استخدامه ضد دول «محور الشر»، وذلك رغم عدم ضم سورية إلى ذلك المحور. كما تعقَّدت العلاقات بين البلدين أكثر بعد حادث اغتيال رفيق الحريري

في شباط/فبراير ٢٠٠٥، والتي تبعها توجيه اتهام مباشر لسورية بالتورط في هذا الحادث، وهو ما وضع سقفاً للممارسات السورية السلبية داخل العراق أو ضد المشروع الأمريكي هناك.

ونتيجة لذلك، فقد أخذت العلاقات بين الجانبين في ما يتعلق بالملف العراقي منحى جديداً في سنة ٢٠٠٧، مع إعلان الولايات المتحدة أنه لا يمكن تسوية المعضلة العراقية من دون مشاركة جميع دول الجوار العراقي، بما في ذلك سورية وإيران، وهو ما مهد لمشاركة كلا البلدين في مؤتمر شرم الشيخ الذي عقد في أيار/مايو ٢٠٠٧، الذي ركز على مناقشة المصالحة العراقية. سبق ذلك، تحسن ملحوظ في العلاقات السورية ـ العراقية، التي غلب عليها التنافس والتوتر منذ منتصف الستينيات على خلفية التوتر بين حزبي البعث السوري والعراقي. ففي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ استؤنفت العلاقات الدبلوماسية بين البلدين بعد ثلاثين عاماً، تلاها زيارة الرئيس العراقي سورية في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، في أول زيارة على هذا المستوى منذ عدة عقود.

خلاصة القول، إنَّه رغم التوتر الذي ساد العلاقات السورية ـ الأمريكية على خلفية الحرب ضد العراق، إلا أن هذا لم ينفِ وجود مصلحة استراتيجية سورية في الحفاظ على العراق كدولة مركزية موحدة. ومن ثم، فإن ما يمكن وصفه بالصراع السوري منخفض الحدة مع الولايات المتحدة الذي ارتبط بالمشروع الأمريكي في العراق، لم يكن أكثر من أداة لتحقيق أهداف أخرى لم تتعلق بالسعي إلى إفشال مشروع إعادة بناء الدولة العراقية ـ الموحدة ـ بقدر ما تعلق بإدارة خلافاتها مع الولايات المتحدة. لكن يجب التأكيد في الوقت ذاته، أن الموقف السوري المؤيد لنجاح هذا المشروع، اكتفى بعدم التوسع في السياسات السلبية بهدف إفشال هذا المشروع، ولم يتطور إلى حد تطبيق سياسات سورية إيجابية، أو التعاون مع سلطات الاحتلال، لتوفير المناخ الإقليمي المواتي لتسهيل تطبيق المشروع.

ج ـ السعودية

كشف الغزو الأمريكي للعراق، ثم الاحتلال، عن مظاهر ضعف العلاقات السعودية ـ الأمريكية. ففي الوقت الذي مثلت فيه المملكة أحد الحلفاء أو الشركاء الاستراتيجيين المهمين للولايات المتحدة في إقليم الشرق الأوسط، إلا أن تجربة الغزو ثم الاحتلال، كشفت عن تجاهل أمريكي للمصالح السعودية في الإقليم.

لكن بعيداً من مسألة التجاهل الأمريكي لهذه المصالح، فقد أدت الحرب وبدء الاحتلال الأمريكي للعراق إلى بروز عدد من التخوفات لدى المملكة، تركزت في تخوفين رئيسين: **الأول**، هو الخلل المتوقع في التوازن الاستراتيجي الإقليمي، وتحديداً بين الكتلة السنّية، بقيادة السعودية، والكتلة الشيعية، بقيادة إيران. فقد كان من شأن بدء المشروع الأمريكي في العراق، وما ارتبط به من صعود واضح للشيعة وإعادة بناء النظام السياسي على أسس طائفية وعرقية، تهديد الدور السعودي في السياسات الإقليمية، وتحويل الصراع السني ـ الشيعي من مجرد صراع ثقافي ـ فكري إلى

صراع سياسي ـ عسكري(٧٦). التخوف الثاني تعلق بالتداعيات الأمنية للصعود الشيعي على الداخل السعودي ودول مجلس التعاون الخليجي؛ فرغم أن التهديد العرقي والطائفي لم يكن حاضرا في الحالة السعودية، كما هو الشأن بالنسبة للحالة السورية، إلا أنه لم يكن غائباً تماماً في ظل وجود أقلية شيعية سعودية. لكن الأهم أنه كان من شأن انتشار عدوى إعادة بناء الأنظمة السياسية ودول المنطقة على أسس طائفية، أن يطال دول مجلس التعاون الخليجي ذات التركيبات الطائفية المختلة، ومن ثم تهديد منظومة الأمن الإقليمي الخليجي، لمصلحة إيران.

لقد ظل هناك توافق سعودي ـ أمريكي على أهمية الحفاظ على استقرار العراق، لكن ظل هناك أيضاً خلاف واسع بين الجانبين حول العديد من القضايا، بدءاً من تغيير نظام صدام حسين بالقوة، وانتهاء بسياسات الاحتلال المطبقة بعد الحرب، وبخاصة التعاون الأمريكي مع الشيعة، وتفكيك حزب البعث، وتسريح الجيش العراقي.

د ـ الأردن

اتسمت قدرة الأردن على التأثير في مسار التفاعلات السياسية العراقية بدرجة أكبر من الضعف مقارنةً بالحالة السورية بسبب ضعف العلاقات الأردنية مع أي من المجموعات العرقية أو الطائفية العراقية مقارنةً ببعض دول الجوار الإقليمي الأخرى. كما أدى غياب الانقسامات العرقية أو الطائفية داخل المجتمع الأردني ووجود درجة كبيرة من التجانس العرقي والطائفي (مجتمع عربي سني) إلى عدم ارتباط المشروع الأمريكي في العراق بوجود تهديدات عرقية أو طائفية محددة بالنسبة إلى الأردن. أضف إلى ذلك، اعتماد الأردن على النفط العراقي. لقد منحت هذه العوامل صانع القرار الأردني هامشاً أكبر من الحركة وتبني مواقف أكثر براغماتية من باقي البلدان العربية، كما فرضت عليه التساوق مع المصالح الأمريكية، والعمل على عدم خسارة العلاقة مع النخبة العراقية الجديدة، بدءاً من تأييد الحرب، وتبني مواقف أكثر دعماً للمشروع الأمريكي(٧٧)، رغم المعارضة الشعبية الكبيرة على المستوى الداخلي(٧٨). في هذا الإطار، يمكن فهم السياسة الأردنية الداعمة للحرب، وسبب كون الأردن البلد العربي الوحيد الذي أصر على وجود بعثته الدبلوماسية في العراق أثناء الحرب، والبلد العربي الوحيد أيضاً الذي عرض إرسال قوات إلى العراق، من دون ربطها بشروط مسبقة.

---

(٧٦) Rozsa, «The War in Iraq and the Broader Middle East,» p. 25.

(٧٧) «Iraq, its Neighbors, and the Obama Administration: Syrian and Saudi Perspectives,» pp. 18-21.

(٧٨) وفقاً لاستطلاع الرأي الذي أجرته مؤسسة غاللوب عام ٢٠٠٣ بلغت نسبة الأردنيين الذين تبنوا اتجاهات إيجابية نحو الولايات المتحدة ٦ بالمئة فقط. وأرجع هؤلاء رأيهم هذا إلى السياسة الأمريكية تجاه الشرق الأوسط وليس إلى تضامنهم مع أشقائهم العرب. انظر: Shibley Telhami, «Arab Public Opinion on the United States and Iraq: Postwar Prospects for Changing Prewar Views,» The Brookings Institution (Summer 2003), <http://www.brook.edu/press/review/summer2003/telhami.htm>, (accessed on 20 January 2013).

غير أن الحسابات السابقة لم تمنع الأردن من التماهي مع المصالح الاستراتيجية العربية عموماً، بدءاً من تأكيد الحفاظ على العراق كدولة مستقرة موحدة. كما كان ملك الأردن أول من تحدث عمّا أسماه خطر «الهلال الشيعي»(٧٩).

هـ ـ إيران

حكم الموقف الإيراني من غزو واحتلال العراق ومشروع إعادة بناء الدولة، حساب معقد للمكاسب والخسائر المتوقعة. فقد انطوى المشروع الأمريكي في العراق على مكاسب مهمة، كان أهمها على الإطلاق إزاحة نظام صدام حسين، عدوها الرئيس في المنطقة، بل وإزاحة المجموعة الطائفية التي استند إليها هذا النظام (السنّة) من السلطة، وفتح الطريق أمام الشيعة للسيطرة على العديد من المناصب القيادية وعملية صنع القرار في العراق. وكان معنى ذلك إنهاء حالة «العزلة» الإقليمية التي عانتها إيران خلال فترة الحرب العراقية ـ الإيرانية (١٩٨٠ ـ ١٩٨٨)، بالإضافة إلى إيجاد بيئة عراقية مواتية لبناء علاقات نفوذ مع القوى الداخلية (المجموعات الشيعية). لكن هذا لم يحُل دون وجود العديد من مصادر التهديد المهمة التي ارتبطت بالمشروع الأمريكي في العراق. جاء على رأس تلك التهديدات، الوجود العسكري الأمريكي نفسه على الحدود الإيرانية مع العراق. ولم يقتصر الأمر على مجرد وجود قوات عسكرية للدولة العظمى، فقد ارتبط الوجود العسكري الأمريكي بتطور إدراك لدى الكثير من أعضاء النخبة الإيرانية، وبخاصة التيار المحافظ، بأن إيران ستمثّل المحطة التالية للحرب ضد الإرهاب، بعد العراق، بل رأى البعض أن غزو العراق ليس سوى خطوة ضرورية للتمهيد للحرب الأساسية في المنطقة وهي الحرب ضد إيران، وأن إيران هي الحلقة التالية في سلسلة الحروب الأمريكية في الشرق الأوسط(٨٠)، وخصوصاً بعد إعلان بوش في ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢ عن «محور الشر» الذي ضم فيه إيران إلى العراق وكوريا الشمالية. فضلاً عما يمثله غزو العراق من تكريس لمبدأ تغيير الأنظمة في المنطقة بوساطة التدخل العسكري الخارجي.

إضافةً إلى التهديد العسكري المباشر الذي مثله الوجود العسكري الأمريكي، فقد انطوى المشروع الأمريكي في العراق على تهديدات أخرى. فمن ناحية، يمكن القول إن بناء نظام ديمقراطي حقيقي ـ وفقاً للادعاءات الأمريكية المعلنة ـ على الحدود الغربية لإيران لا يصب في مصلحة النظام الإيراني (أصبحت هذه القضية أكثر وضوحاً بعد خروج الجناح الإصلاحي بقيادة الرئيس محمد خاتمي من السلطة في آب/أغسطس سنة ٢٠٠٥ وسيطرة الجناح المحافظ بقيادة

---

(٧٩) وَرَدَ مصطلح «الهلال الشيعي» في حديث لملك الأردن عبد الله الثاني لصحيفة واشنطن بوست، وذلك أثناء زيارة له للولايات المتحدة في أوائل شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، عبّر فيه عن تخوّفه من وصول حكومة عراقية موالية لإيران إلى السلطة في بغداد، تتعاون مع طهران ودمشق لإنشاء «هلال» يخضع للنفوذ الشيعي يمتد إلى لبنان. واعتبر عبد الله ظهور هذا الهلال الشيعي مقدمة لحدوث خلل في المنطقة، وتغير كبير في خريطة التحالفات والمصالح السياسية والأمنية والثقافية والاقتصادية. انظر: *The Washington Post*, 8/12/2004.

(٨٠) Rozsa, «The War in Iraq and the Broader Middle East,» p. 31.

محمود أحمدي نجاد). الأمر ذاته يمكن قوله في ما يتعلق ببناء دولة فدرالية في العراق، إذ إن من شأن الأخذ بهذا النموذج في حالة العراق أن تسعى الأقليات العرقية والطائفية في المنطقة إلى محاكاته. ولا تمثل إيران استثناء في هذا التوجه في ظل وجود أقلية كردية (نحو ٤ ملايين نسمة، بقيادة «حزب الحرية والحياة في كردستان» الذي تأسس سنة ١٩٩٧). ورغم أنهم لا يسعون إلى إنشاء دولة مستقلة، إلا أنهم يسعون إلى القضاء على نظام ولاية الفقيه في إيران وبناء نظام ديمقراطي ودولة فدرالية.

وحتى في ما يتعلق بالصعود الشيعي في العراق، فإنه لم يخلُ من بعض المشكلات التي مثلت تحديات للسياسة الإيرانية، ولا سيَّما الصراع الشيعي ـ الشيعي على قيادة شيعة العراق، ولكن الأهم هو الصراع الشيعي (العراقي) ـ الشيعي (الإيراني) المحتمل حول المرجعية الشيعية في العالم، وترتيب أولوية هذه المرجعيات. فقد أدى انهيار نظام صدام حسين إلى عودة المرجعيات الشيعية العراقية، وعودة النجف وكربلاء كمرجعيات شيعية مهمة إلى الواجهة، في مواجهة مرجعية «قم» الإيرانية. وظهر جدل شيعي حول من يأتي أولاً، ومن يتبع الآخر. وقد طرح البعض مخرجاً يقوم على اعتبار «النجف» المرجعية الدينية للشيعة، واعتبار «قم» المرجعية السياسية. لكن يظل هذا السؤال مؤجلاً. ويتوقع أن تتصاعد حدة هذه المشكلة وأن تزداد تعقيداً مع استقرار العراق وتجاوزه مرحلة الاحتلال.

وقد نتج من هذا التداخل بين التهديدات والمكاسب السياسية والاستراتيجية والأمنية المتوقعة من الغزو والمشروع السياسي الأمريكي في العراق، أن مر الموقف الإيراني من هذا الغزو بمرحلتين أساسيتين: **الأولى**، بدأت قبل الغزو، وحكمتها المخاوف من التهديدات المتوقعة، وحاولت فيها إيران منع الغزو؛ فأعلنت صراحة على لسان رئيسها محمد خاتمي رفض ضرب العراق، أو التدخل في شؤونه الداخلية. كما أعاد وزير الخارجية، كمال خرازي، التشديد على الموقف ذاته عندما أعلن رفض إيران أي عمل عسكري تقوم به الولايات المتحدة ضد العراق، وأن مسألة تغيير النظام هي مسألة تخص الشعب العراقي وحده. واتبعت إيران خلال تلك المرحلة دبلوماسية نشطة لمحاولة إقناع النظام العراقي بالقبول بعودة المفتشين الدوليين، بالإضافة إلى دبلوماسية نشطة موازية في المنطقة بهدف بناء موقف إقليمي رافض للغزو. كان أهم ملامح هذا النشاط الدبلوماسي قيام الرئيس محمد خاتمي بزيارة السعودية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، تحدث خلالها خاتمي عن بناء «تحالف من أجل السلام لا من أجل الحرب»، وعن التهديدات التي يوجهها «أعداء الإسلام» لشعوب المنطقة. ودعا خاتمي الدول الإسلامية إلى الوقوف صفاً واحداً لمواجهة هذه التهديدات.

وهكذا، اتبعت إيران خلال تلك المرحلة موقفاً غير محايد على المستوى السياسي، من خلال تأكيد رفضها الحرب ضد العراق، ومحاولة تشكيل موقف إقليمي رافض هذه الحرب. لكن على المستوى العسكري، اتخذت إيران موقفاً محايداً من خلال التشديد على عدم تورطها في أي عمل عسكري ضد العراق أو دعم النظام العراقي في حالة حدوث هذه الحرب بالفعل. ورفضت إيران

في هذا الإطار مطالب النظام العراقي ـ عبر قصَيّ ابن صدام حسين خلال زيارة سرية قام بها إلى إيران ـ شملت عرضاً لشراء معدات عسكرية من إيران نقداً وبأسعار مضاعفة، وبخاصة الصواريخ الإيرانية شهاب ١، ٢، ٣ إضافةً إلى عرض باسترداد الطائرات العسكرية والمدنية العراقية التي هربتها بغداد إلى إيران قبل شن قوات التحالف الدولي هجماتها ضد العراق في يناير سنة ١٩٩١. وذكرت تقارير أن قصي عرض دفع نصف ثمن هذه الطائرات مقابل السماح بعودتها، لكن إيران رفضت هذا العرض. كذلك، أعلن وزير الدفاع علي شمخاني أن بلاده لن تقدم أي تسهيلات أو قواعد لجماعات المعارضة العراقية المقيمة في إيران، ولن تسمح لقوات «بدر» المقيمة على أراضيها والتي تمثل الذراع العسكرية للمجلس الأعلى للثورة الإسلامية في العراق، بالقيام بأي دور في هذه الحرب[٨١]. وكانت السياسة الإيرانية خلال تلك المرحلة نتيجة لتداخل التهديدات والمكاسب المتوقعة.

لكن مع قرب وقوع الغزو الأمريكي، بدأ الموقف الإيراني يشهد تغيراً ملحوظاً، في اتجاه العمل على تعظيم المكاسب المتوقعة للغزو (إسقاط نظام صدام، والاستفادة من صعود شيعة العراق). وشهدت هذه المرحلة، وتحديداً مرحلة العمليات العسكرية الأساسية ضد النظام، تخلي إيران عن الحياد العسكري. كان أهم مظاهر هذا التحول إجراء اتصالات سرية بين طهران والإدارة الأمريكية، تم الاتفاق خلالها على إمكان استخدام الطائرات الأمريكية التي تتعرض لهجمات عراقية للمجال الجوي الإيراني[٨٢]، وذلك على العكس من الموقف الإيراني في بداية الأزمة الذي هددت فيه بالرد على أي محاولات لاختراق الولايات المتحدة مجالها الجوي. يضاف إلى ذلك، تقديم الحكومة الإيرانية للمفتشين الدوليين معلومات، كانت أجهزتها الاستخباراتية قد جمعتها حول مخزون الأسلحة الكيماوية العراقية والبرامج النووية والأنظمة الصاروخية. والأهم كان استضافة إيران اجتماعات للمعارضة العراقية في أوائل شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، حضره عدد من قادة المعارضة العراقية في إطار التحضير لمؤتمر لندن للمعارضة العراقية الذي عقد في ١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢، حيث التقوا مسؤولين إيرانيين بارزين مثل علي أكبر هاشمي رفسنجاني، رئيس مجلس تشخيص مصلحة النظام في ذلك الوقت، ومهدي كروبي رئيس مجلس الشورى آنذاك. ويمكن فهم هذا التحول «المحدود» في الموقف الإيراني من الحرب، في إطار تسهيل عملية إسقاط نظام صدام حسين، بعد أن أصبحت الحرب شبه مؤكدة، والعمل من ناحية أخرى على تعزيز التواصل مع المعارضة العراقية.

لكن مع وقوع الغزو وبدء مشروع إعادة بناء الدولة، والذي سبقه بعدة أشهر نجاح التيار المحافظ في الوصول إلى السلطة في آب/أغسطس ٢٠٠٢، تحولت إيران إلى التركيز على مواجهة

(٨١) محمد السعيد إدريس، «إيران والخليج واحتمالات العدوان الأمريكي على العراق،» السياسة الدولية، العدد ١٥٠ (تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢)، ص ١٠٥ ـ ١٠٨.

(٨٢) التقرير الاستراتيجي العربي، ٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣، ص ٤٧ ـ ٤٨ و١١٥.

التهديدات التي انطوى عليها المشروع الأمريكي في العراق، وتعظيم المكاسب المتوقعة. ففي الوقت الذي أصبحت فيه المكاسب المتوقعة من سقوط نظام صدام حسين أكثر وضوحاً (صعود شيعة العراق)، فقد تطور خلال تلك المرحلة هدف إيراني موازٍ وهو توريط الولايات المتحدة في العراق، والعمل على رفع التكلفة السياسية والاقتصادية لمشروعها السياسي هناك، وذلك لتحقيق هدف محدد وهو قطع الطريق على احتمالات توسيع المشروع خارج العراق، وتحديداً إيران.

و ـ تركيا

مثّل الموقف التركي من الحرب ومشروع إعادة بناء الدولة في العراق، أحد المصادر المهمة لتأثير البيئة الإقليمية في مسار هذا المشروع. فقد كان لرفض البرلمان التركي الموافقة على مشاركة الحكومة التركية في هذه الحرب دور مهم في إضعاف الشرعية الإقليمية ونزع الغطاء الإقليمي عنها، ليس فقط بالنظر إلى مكانة تركيا كفاعل إقليمي، ولكن بالنظر إلى وضع تركيا كحليف إقليمي مهم للولايات المتحدة وعضو بالناتو. والواقع أن تأثير عدم مشاركة تركيا في الحرب لم يقتصر فقط على إضعاف الشرعية الإقليمية للحرب ومشروع إعادة بناء الدولة في العراق، لكن كان لهذا الموقف تأثير آخر لا يقل أهمية، تمثل بدفع الولايات المتحدة إلى التنسيق والتعاون مع الأكراد كحليف رئيس في شن هذه الحرب، ما أدى في التحليل الأخير إلى تجديد تأكيد الالتزامات الأمريكية التي قدمتها لأكراد العراق خلال الفترة منذ سنة ١٩٩٢ بدعم بناء نظام فدرالي في العراق. وحتى عندما حاولت الحكومة التركية تصحيح هذا الموقف من خلال الاستجابة للمطلب الأمريكي للدول العربية والإسلامية المشاركة في القوات الدولية بالعراق، وموافقة البرلمان التركي في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٣ على إرسال عشرة آلاف جندي تركي (بأغلبية ٣٥٨ مقابل رفض ١٤٣ عضواً)، إلا أن هذا التحول اصطدم بموقف الحكومة التركية الرافض مشاركة دول الجوار.

إضافةً إلى غياب الدعم التركي للحرب وعدم المشاركة في القوات الدولية العاملة في العراق، فقد شكل الهاجس الكردي محدداً رئيساً في الموقف التركي من مشروع إعادة بناء الدولة في العراق؛ إذ استطاعت تركيا خلال الفترة ١٩٩١ ـ ٢٠٠٣، في إطار السعي إلى احتواء تصاعد القومية الكردية في العراق خلال تلك المرحلة من ناحية، وسعيها إلى التوافق مع شروط الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، احتواء التهديد الكردي الداخلي من خلال عدد من الإجراءات، شملت على المستوى الداخلي منح الأكراد بعض الحقوق الثقافية، وشملت على المستوى الإقليمي تطوير علاقاتها مع الأحزاب الكردية العراقية في شمال العراق بهدف السيطرة على المعارضة الكردية التركية داخل العراق. لكن هذه السياسة لم تظل بالفاعلية ذاتها، حيث أدت الحرب الأمريكية في العراق، وما تبعها من تصاعد الطموحات الكردية في العراق من جديد، وطرح بديلَي «الدولة الكردية» المستقلة، أو دولة فدرالية، إلى عودة التهديد الكردي من جديد بالنسبة إلى تركيا، ولا سيّما مع استئناف «حزب العمال الكردستاني» في سنة ٢٠٠٤ أنشطته العدائية ضد الدولة التركية. وقد أصبح هذا التهديد أكثر

وضوحاً بعد الاستفتاء غير الرسمي الذي أُجري في إقليم كردستان العراق في ١٥ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥ والذي كشف عن تأييد أكثر من ٩٠ بالمئة من الناخبين لبديل الاستقلال عن العراق.

من ناحية أخرى، وأمام عدم قدرة سلطات الاحتلال، أو الحكومة العراقية الجديدة، على إنهاء التحدي الكردي لتركيا، وبخاصة في ظل استمرار بقاء عناصر حزب العمال الكردستاني في شمال العراق (بلغت وفق التقديرات العراقية نحو ٣٠٠٠ مقاتل) وعدم قدرة الولايات المتحدة على التعامل مع عناصر الحزب وأنشطته في إطار الحرب على الإرهاب ـ وفقاً للطموحات التركية ـ وذلك بالنظر إلى عدم استهداف الحزب المصالح أو القوات الأمريكية في العراق، وخوفاً من تأليب الحليف الكردي ضد سلطات الاحتلال والمشروع الأمريكي في العراق برمّته، إزاء ذلك لجأت تركيا إلى مواجهة «التهديد الكردي» من خلال عدد من الآليات العسكرية والسياسية. فعلى المستوى العسكري، لم تتردد تركيا في التوغل العسكري داخل الأراضي العراقية عدة كيلو مترات، واستقر عدد من هذه القوات بشكل دائم داخل الحدود العراقية (نحو ١٢٠٠ ـ ١٥٠٠ عسكري تركي، وفقاً لبعض التقديرات)، إضافةً إلى حشد قوات عسكرية تركية عبر الحدود التركية ـ العراقية. واستغلت العراق في هذا الإطار عدم اهتمام/عدم قدرة الحكومة المركزية العراقية على إرسال قوات عسكرية إلى شمال العراق، ووجود اتفاق قديم تم توقيعه مع العراق في منتصف الثمانينيات يسمح لكل طرف بالمتابعة العسكرية للمتمردين داخل حدود الطرف الآخر مسافة لا تزيد على ١٠ كم داخل حدود الطرف الآخر. وعلى المستوى السياسي، عمدت تركيا إلى توظيف بعض الأوراق داخل العراق لإزاحة بديل «الدولة الكردية» المستقلة؛ فقد تعمدت تركيا توسيع الخلاف حول مدينة كركوك كوسيلة إضافية لإزاحة بديل الدولة الكردية المستقلة، إذ كان من شأن حسم مستقبل المدينة ـ الغنية بالنفط ـ كمدينة كردية توفير موارد مالية ضخمة للأكراد ولتمويل مشروعهم السياسي في المنطقة[٨٣]. وفي هذا الإطار دعمت تركيا بقوة بديل تأجيل مستقبل المدينة لحين الانتهاء من المراجعة الدستورية.

إضافةً إلى الحسابات الوطنية لدول الجوار الإقليمي للعراق، لم تستطع الولايات المتحدة تأمين دعم إقليمي كافٍ للحرب ضد العراق بسبب ارتباط غزو العراق واحتلاله بعدد من الظواهر، وبخاصة ارتباط الحرب بتيار «اليمين المسيحي» أو ما عُرف بالمحافظين الجدد، على نحو أدى إلى إسباغ صبغة دينية على هذه الحرب. من ناحية أخرى، لم ترتبط الحرب بتقديم أي مكاسب واضحة للوطن العربي، فعلى العكس مما حدث في حرب تحرير الكويت في ١٩٩٠/١٩٩١، حيث تم مقايضة الدعم العربي للحرب بتدشين عملية سلام في الشرق الأوسط إضافةً إلى المساعدات المالية وإسقاط ديون العديد من البلدان العربية، لم يرتبط غزو العراق في ٢٠٠٣ بمقايضات واضحة، بل على العكس، فقد تزامنت عملية التعبئة للحرب ليس فقط مع تدهور شديد لعملية السلام، ولكن مع تنفيذ إسرائيل عمليات عسكرية ضد قطاع غزة، وهو ما حدث أثناء زيارة نائب الرئيس الأمريكي

(٨٣) Rozsa, Ibid., pp. 44-47.

ديك تشيني عدداً من دول المنطقة في آذار/مارس ٢٠٠٢ (شملت: السعودية، والكويت، ومصر، والإمارات، والبحرين، وقطر، والأردن، وعمان، بالإضافة إلى تركيا وإسرائيل)، والتي سعى خلالها إلى بناء موقف إقليمي داعم للحرب والاحتلال، فقد تزامنت الزيارة مع تنفيذ إسرائيل عمليات عسكرية ضد غزة، ما أدى إلى إفشال مهمة تشيني. لقد كان لتجربة مقايضة دعم حرب تحرير الكويت بتدشين عملية السلام، وعدم تحقيق تلك العملية أي نتائج حقيقية خلال الإثنتي عشرة سنة الماضية، تجربة ماثلة في الأذهان، بحيث لم يكن من السهل تسويق مثل هذه المقايضة مرة أخرى.

إزاء التداعيات الإقليمية المحتملة لمشروع إعادة بناء الدولة في العراق، وتأثيراتها المحتملة في التوازنات الداخلية في دول المنطقة، وبخاصة دول الجوار، لم تستطع الولايات المتحدة تحويل الإطار الإقليمي إلى عنصر قوة في هذا المشروع. ورغم محاولتها الحصول على دعم القوى الإقليمية من خلال عدد من المؤتمرات التي جمعت القوى الإقليمية والدولية، مثل مؤتمر شرم الشيخ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤)، ومؤتمر بروكسل (تموز/يوليو ٢٠٠٥)، إلا أنها لم تستطع القضاء على تخوفات القوى الإقليمية لأسباب عدة، جوهرها هو عدم وجود استراتيجية أمريكية واضحة ومتكاملة تقوم، من ناحية، على إلحاق القوى الإقليمية بالمشروع وتحويلها إلى عنصر قوة، وتستند، من ناحية أخرى، إلى تفهم واضح لاعتبارات الأمن والاستقرار الإقليميين، واحترام السيادة ووحدة الأراضي الإقليمية، واستقرار التوازنات الداخلية داخل دول المنطقة. ويوضح الجدول الرقم (٥ ـ ٥) الاتجاهات العامة لمواقف القوى الإقليمية من غزو العراق ومشروع إعادة بناء الدولة فيه.

ولم تقتصر مشكلات الإطار الإقليمي على الفاعلين الإقليميين الرسميين، ولكن امتد الأمر إلى المستوى الشعبي غير الرسمي، وهو ما عبر عنه اندماج عناصر من دول الجوار في أنشطة المقاومة الداخلية للاحتلال. فوفق التقديرات المتاحة، ارتفع عدد هؤلاء من ٣٠٠ ـ ٥٠٠ مقاتل في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، إلى ٧٥٠ ـ ١٠٠٠ مقاتل في حزيران/يونيو ٢٠٠٥، ثم إلى ٧٠٠ ـ ٢٠٠٠ في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥. وظل هذا التقدير ثابتاً حتى كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، قبل أن يستقر عند متوسط (٨٠٠ ـ ٢٠٠٠) خلال الفترة (شباط/فبراير ـ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦). وقد كشفت هوية العناصر التي تم القبض عليها داخل العراق، أن معظم هؤلاء جاؤوا من السعودية، ومصر، وسورية واليمن، والسودان[٨٤].

* * *

(٨٤) «Iraq Index Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute (30 January 2006), p. 17, <http://www.brookings.edu/fp/saban/iraq/index20060130.pdf>; «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute (29 January 2007), p. 17, <http://www.brookings.edu/fp/saban/iraq/index20070129.pdf>, and «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq,» Brookings Institute (28 January 2008), p. 24, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20080131.pdf>.

الجدول الرقم (٥ ـ ٥)

الاتجاهات العامة لمواقف القوى الإقليمية من مشروع إعادة بناء الدولة في العراق

الدولة	الموقف من الحرب على العراق	الوجود العسكري الأمريكي	الحفاظ على العراق كدولة موحدة	بناء دولة فدرالية	دولة كردية مستقلة	صعود الشيعة	دولة ديمقراطية
السعودية	(−)	(−)	(+)	(−)	(−)	(−)	(−)
سورية	(−)	(−)	(+)	(−)	(−)	(−)	(−)
الأردن	(− +)	(−)	(+)	(− +)	(−)	(−)	(−)
إيران	(−)	(−)	(+)	(−)	(−)	(+)	(−)
تركيا	(− +)(*)	(− +)(*)	(+)	(−)	(−)	(− +)	(+)

(*) حدث تمايز بين موقف الحكومة التركية والبرلمان التركي من الحرب، فبينما لم تمانع الحكومة من تقديم الدعم للحرب الأمريكية ـ البريطانية ضد العراق، فقد صوَّت البرلمان التركي ضد مشاركة تركيا في هذه الحرب. ولذلك فقد رأى الباحث أن يعبر عن الموقف التركي من الحرب بالإشارة (+ −). أيضاً رأى استخدام الإشارة نفسها لوصف الموقف التركي من المشاركة في القوات العسكرية الدولية العاملة في العراق، فرغم موافقتها على إرسال قوات عسكرية إلى العراق، إلا أن موقف الحكومة العراقية حال دون هذه المشاركة من الناحية العملية.

المصدر: من إعداد الباحث.

رغم التباينات الظاهرة في حالة العراق مقارنةً بحالة أفغانستان، وبخاصة في ما يتعلق بوجود مظاهر للدولة، وغياب خبرة الحرب الأهلية، إضافةً إلى امتلاك العراق موارد نفطية كبيرة، وذلك على العكس من حالة أفغانستان التي امتلكت خبرة تاريخية من الصراع الداخلي، وغياب واضح لمؤسسات الدولة، وإلى الافتقار إلى الموارد والثروات النفطية، إلا أن النتيجة النهائية تظل هي فشل الاحتلال في مشروع إعادة بناء الدولة في الحالتين. ورغم التحسن النسبي في الناتج النهائي لعملية إعادة بناء الدولة في الحالة العراقية مقارنةً بالحالة الأفغانية، على نحو ما كشفت عنه مؤشرات قياس عملية إعادة بناء الدولة في الفصل الثاني، إلا أن الحالة العراقية تمتلك الكثير من مقومات انهيار الدولة والصراع الداخلي، وهي مقومات لا يمكن عزلها عن سياسات الاحتلال.

كذلك، كشف تناول المتغيرات أو المحددات المستقلة لعملية إعادة بناء الدولة في العراق، عن الاتجاهات السلبية لعمل هذه المحددات باستثناءات محدودة، سواء المحددات ذات الصلة بسياسات الاحتلال، أو ذات الصلة بالبيئة المحلية، أو ذات الصلة بالبيئة العالمية والإقليمية على نحو ما تم تناوله.

خاتمة

عرضنا في الفصل الأول من الكتاب شروط نجاح عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. وطرحنا في هذا الإطار ثلاث فئات من المحددات: تتعلق الأولى بسياسات سلطة الاحتلال؛ وتتعلق الثانية بالبيئة المحلية لعملية إعادة بناء الدولة، سواء المحددات ذات الصلة بالدولة المحتلة، أو ذات الصلة بدولة الاحتلال؛ وأخيراً تتعلق الفئة الثالثة بالبيئة العالمية والإقليمية لمشروع إعادة بناء الدولة. وناقش الفصل الثاني حالة المتغيرات التابعة، وانتهى إلى نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة في اليابان، بينما لم يحقق الهدف ذاته في حالتي أفغانستان والعراق، فما تزال تصنف كل منهما ضمن الدول الفاشلة، وما تزال مؤشرات التحول الديمقراطي شديدة التواضع في كل منهما. ولم يختلف الأمر في ما يتعلق بالمؤشرات الاقتصادية، أخذاً في الاعتبار التمايز النسبي لحالة العراق بالنظر إلى ثرواته النفطية. وحاول الفصل الثالث تفسير نجاح الاحتلال في إعادة بناء اليابان، وخاض الفصل الرابع في تفسير فشل الاحتلال في إعادة بناء أفغانستان، وأخيراً قدم الفصل الخامس قراءة في أسباب فشل الاحتلال في إعادة بناء العراق، وذلك استناداً إلى مجموعة المتغيرات المختلفة التي طرحناها في الفصل الأول.

وتعرض الخاتمة هنا في قسمها الأول حالة المحددات المختلفة في حالات الدراسة الثلاث. وتعرض في قسمها الثاني نتائج مدى صحة الفروض التي طرحها الكتاب. أما في قسمها الثالث، فتخرج بعدد من الاستنتاجات العامة حول ظاهرة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. وأخيراً يعرض القسم الرابع بعض التوصيات والاقتراحات البحثية لتحقيق التراكم العلمي في هذا المجال.

أولاً: المتغيرات المستقلة في حالات الدراسة الثلاث

تكشف دراسة الحالات الثلاث عن استنتاج مهم وهو افتقاد الحالتين الأفغانية والعراقية العديد من الشروط المهمة لنجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة. وعلى العكس، اتسمت حالة إعادة بناء الدولة في اليابان بتوافر هذه الشروط بدرجة كبيرة. ويلخص الإطار الرقم (٦ ـ ١) اتجاه عمل أهم المحددات المسؤولة عن نجاح أو فشل مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال في حالات الدراسة الثلاث.

الإطار الرقم (٦ ـ ١)

ملخص لاتجاه عمل أهم محددات نجاح/فشل مشروع إعادة بناء الدولة في الحالات الثلاث: اليابان، وأفغانستان، والعراق

أولاً: المحددات ذات الصلة بسياسات دولة/دول الاحتلال			
المتغير	اليابان	أفغانستان	العراق
وجود تصور واضح قابل للتطبيق حول تحديات مرحلة ما بعد الحرب.	(+) سبق بدء مشروع إعادة بناء الدولة وجود عملية ممنهجة لوضع تصورات محددة لمرحلة الاحتلال، بدأت قبل الاحتلال بما يقرب من أربع سنوات، شاركت فيها معظم المؤسسات السياسية والعسكرية والأكاديمية ذات الصلة. سعت هذه العملية إلى تقديم إجابات محددة عن معظم التحديات المتوقعة خلال تلك المرحلة. وجاءت سياسات الاحتلال أقرب إلى تطبيق لما جاء في هذه الدراسات تقريبا.	(–) افتقد مشروع إعادة بناء الدولة إلى وجود تصورات مسبقة لمرحلة الاحتلال، فقد جاءت الحرب، ثم الاحتلال، كرد فعل مباشر وسريع على هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١. وقد انعكس هذا على سياسات الاحتلال.	(–) رغم أن مرحلة الاحتلال قد سبقتها محاولات لوضع تصورات لتلك المرحلة، إلا أنها اتسمت بالضعف الشديد، وسيطرت وزارة الدفاع عليها، فضلاً عن انطلاقها من افتراضات خاطئة حول موقف الشعب العراقي من الاحتلال، وحول حالة المؤسسات العراقية، فضلاً عن اختزالها عملية إعادة بناء الدولة في «تغيير النظام».
تأثير النظام الديمقراطي داخل دولة/دول الاحتلال في عملية إعادة بناء الدولة.	(+) لم يكن للنظام الديمقراطي في دولة الاحتلال تأثير سلبي في مشروع إعادة بناء الدولة لأسباب عديدة، أهمها: تورط اليابان في عمل عدائي واضح ضد الولايات المتحدة (الهجوم على الأسطول الأمريكي في ميناء بيرل هاربر في ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤١، والذي نتج منه تدمير وإغراق عدد كبير من القطع العسكرية الأمريكية)، إضافةً إلى ضعف، أو بالأحرى غياب، التكلفة البشرية خلال فترة الاحتلال وغياب المقاومة المسلحة للاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة.	(–) كان للنظام الديمقراطي داخل دول الاحتلال تأثيره السلبي والقوي في مشروع إعادة بناء الدولة؛ فقد أدى اتساع نطاق المقاومة العنيفة للمشروع وارتفاع حجم التكلفة البشرية والمادية، وضعف أداء النظام الجديد، وعودة التنظيمات الدينية المتشددة مرة أخرى، وطوال فترة الاحتلال، إلى تطور رأي عام قوي داخل دول الاحتلال معارض لبقاء القوات العسكرية في أفغانستان. وتحول المشروع إلى موضوع للجدل والصراع بين الأحزاب السياسية، ما أدى إلى توالي انسحاب عدد من الدول المشاركة في الائتلاف الدولي، وقيام دول أخرى بخفض حجم قواتها العسكرية، ورفض ثالثة الاستجابة للمطالب الأمريكية بزيادة حجم قواتها. وانتهى الأمر باضطرار الولايات المتحدة والناتو إلى تحديد موعد للانسحاب من أفغانستان بنهاية سنة ٢٠١٤ بصرف النظر عن انجاز مهمة إعادة بناء الدولة أو حتى «القضاء على الإرهاب».	(–) كان للنظام الديمقراطي داخل دول الاحتلال تأثيره السلبي أيضاً في مشروع إعادة بناء الدولة؛ فقد أدى اتساع نطاق المقاومة العنيفة للمشروع وارتفاع حجم التكلفة البشرية والمادية، وظهور التنظيمات الدينية المتشددة، إلى تطور رأي عام داخل دولتي الاحتلال الرئيسيتين (الولايات المتحدة، وبريطانيا) معارض بقاء القوات العسكرية في العراق، وتحول المشروع إلى موضوع للجدل والصراع بين الديمقراطيين والجمهوريين، وانتهى الأمر بتسريع الانسحاب الأمريكي من العراق.

يتبع

تابع

درجة التنسيق والتعاون بين دول الاحتلال	(+) لم تُثر مشكلة التنسيق بين دول الاحتلال في حالة اليابان نظراً إلى اعتماد الولايات المتحدة نمط الاحتلال الأحادي، وتهميش القوى الدولية الأخرى، سواء في ما يتعلق بقوات الاحتلال، أو بإدارة عملية إعادة بناء الدولة نفسها. وقد ساعد الولايات المتحدة على استقرار هذا الوضع بدون مشكلات كبيرة، عوامل عديدة، أهمها ميزان القوى الناتج من الحرب العالمية الثانية، والوضع الاقتصادي المتميز للولايات المتحدة في مواجهة الدول الأوروبية.	(-) أدى السياق العالمي الناتج من هجمات أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ الذي جرى فيه تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة إلى حرص الولايات المتحدة على مشاركة أكبر عدد ممكن من الدول في الحرب على أفغانستان، ثم في الاحتلال. لكن سرعان ما ظهرت مشكلة التنسيق بين دول الائتلاف المشاركة في الاحتلال نتيجة تصاعد التحديات التي واجهها المشروع، وتزايد حجم التكاليف البشرية، وما أدى إليه ذلك من تصاعد اتجاهات الرأي العام الرافضة استمرار الوجود العسكري في أفغانستان. وقد عمق من هذه المشكلة أيضاً بدء الأزمة الاقتصادية العالمية في الربع الأخير من سنة ٢٠٠٨، والتي بدأت بضرب الاقتصاد الأمريكي ثم الاقتصادات الأوروبية (الشريك الأكبر في الائتلاف)، ما أدى في النهاية إلى اتخاذ قرار استراتيجي بالانسحاب من أفغانستان بنهاية سنة ٢٠١٤ بصرف النظر عن مدى تحقق هدف إعادة بناء الدولة من عدمه.	(+) لم تُثر مشكلة التنسيق بين دول الاحتلال بالقدر الذي أثيرت به في حالة أفغانستان، بسبب اعتماد الغزو ثم الاحتلال على دولتين بالأساس، هما الولايات المتحدة وبريطانيا، ما أدى إلى تراجع نسبي لمشكلة التنسيق بين دول الاحتلال، فضلاً عن درجة التنسيق الكبيرة بين الجانبين. لكن هذا العامل الإيجابي لم يكن كافياً.
ثانياً: المحددات ذات الصلة بالمجتمع والدولة المحتلة			
اعتراف الشعب بالهزيمة والقبول بالاحتلال والمشروع الخارجي.	(+) كان هناك قبول واسع لدى المجتمع الياباني بفكرة هزيمة اليابان في الحرب العالمية الثانية. وتُرجم هذا القبول بشكل واضح في توقيع الحكومة اليابانية على وثيقة الاستسلام، ما أدى إلى قبول المجتمع الياباني بالاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة، والنظر إليه باعتباره المخلِّص من حقبة سيطرة العسكر على السلطة الذين جرّوا اليابان إلى الحرب بسبب النزعة التوسعية الخارجية. كما نتج من هذا القبول الواسع بالهزيمة والاحتلال، غياب واضح للمقاومة العنيفة للاحتلال.	(-) رغم هزيمة تنظيم القاعدة ونظام طالبان في الحرب، ومشاركة بعض القوى السياسية في الحرب إلى جانب الاحتلال (تحالف الشمال) ضد طالبان والقاعدة، ظلت قوى النظام القديم: طالبان والقاعدة، لا تعترف بهزيمتها في الحرب، ونجحت في إعادة صفوفها مرة أخرى لإدارة مقاومة قوية ضد الاحتلال، مثلت تحدياً حقيقياً لنظام ومؤسسات ما بعد الحرب ولمشروع إعادة بناء الدولة برمّته. ولم يقتصر الأمر على طالبان والقاعدة، فقد أدت ممارسات الاحتلال وأداء نظام ومؤسسات ما بعد الحرب إلى توسيع حجم الاتجاهات الرافضة هذا النظام ومشروع إعادة بناء الدولة. وهو ما أدى في النهاية إلى اتساع نطاق المقاومة الداخلية للمشروع، ما ترتب عليه ارتفاع حجم التكلفة المادية والبشرية للاحتلال.	(-) رغم السقوط السريع لنظام صدام حسين، إلا أنه سرعان ما بدأت قوى النظام القديم، وبخاصة حزب البعث والجيش النظامي الذي تم تسريحه عقب انهيار نظام صدام، في تنظيم ذاتها وإدارة مقاومة عنيفة ضد الاحتلال. ساعد على ذلك، الأخطاء العديدة الأخرى التي وقع فيها الاحتلال، واتسع نطاق المقاومة العنيفة للاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة خارج قوى النظام القديم، ليشمل تنظيم القاعدة، وقطاعات من السنّة والشيعة التي انحاز ضدها مشروع الدولة الجديدة.

يتبع

تابع

درجة التشابه القومي	(+) جرت عملية إعادة بناء الدولة في ظل حالة من التشابه القومي: الديني والعرقي، كان لها تأثيرها الإيجابي في إيجاد حالة من التوافق السياسي والاجتماعي داخل المجتمع الياباني حول مشروع إعادة بناء الدولة. كما أدى هذا التشابه إلى تسهيل مهمة الاحتلال في تطبيق سياسات إعادة بناء الدولة من جوانب عدة، وبخاصة تجنيب الاحتلال أخطاء الانحياز لمجموعة عرقية أو دينية، أو الحاجة إلى فرض نظام للمحاصصة الطائفية أو العرقية، كما سهلت مهمة تفاعل الاحتلال مع النخب السياسية.	(-) جرت عملية إعادة بناء الدولة في ظل حالة من الانقسام العرقي والديني الشديد، أدت بدورها إلى وجود حالة من عدم التوافق المجتمعي حول الاحتلال، وحول سياسات إعادة بناء الدولة، إضافةً إلى عدم التوافق حول الدستور الجديد وطبيعة الدولة الجديدة. كما تعمقت التأثيرات السلبية لهذا الانقسام بسبب سياسات الاحتلال تجاه المجموعات العرقية وعدم وقوفه على مسافة واحدة من هذه المجموعات (الانحياز المسبق إلى تحالف الشمال: الطاجيك والأوزبك)، مقابل تهميش نسبي للأكثرية البشتونية)، إضافة إلى امتداد الانقسامات العرقية إلى الجيش والشرطة.	(-) جرت عملية إعادة بناء الدولة في ظل حالة من الانقسام العرقي والديني الشديد، أدت بدورها إلى وجود حالة من عدم التوافق المجتمعي حول الاحتلال وسياسات إعادة بناء الدولة، والدستور وطبيعة الدولة الجديدة. كما تعمقت التأثيرات السلبية لهذا الانقسام بسبب سياسات الاحتلال تجاه المجموعات العرقية والدينية وعدم وقوفه على مسافة واحدة من هذه المجموعات (الانحياز المسبق لمعارضة المنفى، والشيعة والأكراد مقابل تهميش السنّة).
نمط التفاعل بين الاحتلال والنخب المحلية	(+) تراوحت علاقة النخب المحلية بسلطة الاحتلال بين الإذعان والتعاون. ففي بعض الحالات، لجأ الاحتلال إلى إجبار النخب المحلية على القبول بسياسات إعادة بناء الدولة، وفي حالات أخرى اتسمت العلاقة بالتعاون المشترك. لكن أياً من البديلين لم يمثل تحدياً لعملية إعادة بناء الدولة.	(-) اتّخذت العلاقة بين النخب المحلية وسلطة الاحتلال نمطين رئيسين. الأول هو التعاون، وتحديداً بين الاحتلال وتحالف الشمال. والثاني هو الصراع، وتحديداً على مستوى العلاقة بين الاحتلال والأكثرية البشتونية وتنظيم القاعدة وحركة طالبان وغيرها من التنظيمات الإسلامية الجهادية. لكن التعاون الذي نشأ بين تحالف الشمال والاحتلال، لم يكن كافياً لبناء توافق مجتمعي عام حول مشروع إعادة بناء الدولة، وبخاصة في ظل العلاقة الصراعية التاريخية بين تحالف الشمال والبشتون، إضافةً إلى إدارة القاعدة وطالبان عمليات مقاومة عنيفة ضد المشروع، استناداً إلى قاعدة بشتونية. وقد اتسعت الفجوة بين البشتون والاحتلال على خلفية الأخطاء العديدة التي وقع فيها الاحتلال.	(-) حدث الأمر ذاته تقريباً في حالة العراق، حيث تراوحت علاقة الاحتلال بالنخب المحلية بين نمطَي التعاون والصراع. فقد نشأ تعاون واضح بين الاحتلال والنخبة الكردية، وقطاع من النخبة الشيعية وبخاصة شيعة الخارج. في المقابل، اتسمت العلاقة بين الاحتلال والنخبة السنية وقطاع من النخبة الشيعية (وبخاصة التيار الصدري) بالطابع الصراعي. وهو ما أدى إلى غياب التوافق المجتمعي العام حول مشروع إعادة بناء الدولة. بل واتجاه السنّة والتيار الصدري إلى إدارة عمليات مقاومة عنيفة ضد الاحتلال ومشروع إعادة بناء الدولة.

يتبع

تابع

طبيعة الثقافة الوطنية	(+) رغم التباين الثقافي بين دولة الاحتلال والمجتمع المحتل، وانتماء كل منهما إلى ثقافة مغايرة، إلا أن غياب خبرة الصراع الثقافي والديني بين الجانبين، وغياب الخبرة الاستعمارية الغربية المسبقة لليابان، حالا دون تطور الشعور بالاستهداف المسبق، ودون تطور إدراك سلبي حول نيات الاحتلال وأهدافه.	(-) على العكس من حالة اليابان، كان للتباين الثقافي تأثيره السلبي في حالة أفغانستان. فقد ارتبط بالاحتلال استدعاء الخبرة الصراعية بين العالم الإسلامي والغرب بعامة، والولايات المتحدة بخاصّة. ما أدى إلى تنامي الإدراكات السلبية حول النيات والأهداف الحقيقية للاحتلال. وتعمقت هذه الإدراكات السلبية بفعل الخبرة الاستعمارية لأفغانستان مع الغرب، وبفعل المناخ العالمي الذي جرى فيه تطبيق هذا المشروع، وبفعل الخطاب الأمريكي قبل الحرب والاحتلال، والذي استدعى من جديد خبرة الصراع بين الإسلام والمسيحية. كما تعمقت أيضاً بفعل ممارسات جنود الاحتلال ضد القيم والرموز الإسلامية.	(-) الأمر ذاته كما في حالة أفغانستان.
الخبرة السياسية والمؤسسية السابقة على الاحتلال	(+) بعيداً من مرحلة الحكم العسكري التي امتدت خلال فترة الثلاثينيات من القرن العشرين، امتلكت اليابان خبرة سياسية ودستورية مهمة في إطار الثقافة الآسيوية، سهلت قبول المجتمع الياباني بالأفكار والمؤسسات الديمقراطية التي وضعها الاحتلال بعد الحرب. أيضاً لم يعرف المجتمع الياباني خبرة الحرب الأهلية، ما سهل أيضاً مهمة الاحتلال في إعادة بناء الدولة.	(-) رغم المحاولات الإصلاحية المختلفة التي عرفتها أفغانستان خلال القرن العشرين، إلا أنها انتهت بالفشل بسبب مواقف القوى التقليدية المحافظة من رجال الدين والقيادات القبلية وكبار ملّاك الأراضي في بعض المراحل. هذا الواقع لم يختلف عن الواقع الراهن في أفغانستان من حيث استمرار دور القوى التقليدية الرافضة مشروع إعادة بناء الدولة، وبخاصة رفضها قيم الدولة القومية الحديثة. أيضاً، أدت خبرة الحرب الأهلية والصراع بين المجموعات العرقية إلى صعوبة بناء توافق بين هذه المجموعات خلال مرحلة إعادة بناء الدولة في ظل الاحتلال.	(-) عرف العراق خبرتين دستوريتين أساسيتين: امتدت الأولى خلال الفترة (١٩٢٥ ـ ١٩٥٨)، بموجب دستور ١٩٢٥ الذي وضع في ظل الانتداب البريطاني. والثانية هي الممتدة خلال الفترة (١٩٧٠ ـ ٢٠٠٣)، والتي استندت إلى دستور ١٩٧٠ المؤقت. والواقع أن أياً منهما لم يؤسس لتجربة ديمقراطية حقيقية؛ فقد أسس الدستور الأول لنظام ملكي وراثي. وأسس الثاني لنظام شمولي بقيادة حزب البعث، افتقد سيادة القانون، والحريات العامة، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات... إلخ. ولم تشهد العراق أي مشروعات للإصلاح السياسي خلال هذه العقود الثلاثة.

يتبع

تابع

ثالثاً: المحددات ذات الصلة بالبيئة العالمية والإقليمية			
طبيعة النظام الدولي السائد ودرجة التوافق الدولي حول مشروع إعادة بناء الدولة.	(+) كان للتحولات الهيكلية التي طالت هيكل النظام الدولي وتوزيع القدرات العسكرية والاقتصادية عقب الحرب، وأفول المرحلة الأوروبية، تأثيرها الإيجابي في قدرة الاحتلال على إعادة بناء الدولة في اليابان، من حيث تسليم القوى الأوروبية بمسؤولية الولايات المتحدة عن هذا المشروع من دون منازعة كبيرة. ساعد على ذلك، ما شهدته مرحلة ما بعد الحرب من تدشين لمرحلة الاعتمادية الأوروبية على الولايات المتحدة، كنتيجة لحجم الدمار الاقتصادي الذي لحق بتلك الاقتصادات. أيضاً، كان لتطور نظام القطبية الثنائية، ثم الحرب الباردة وانتقالها إلى آسيا في سنة ١٩٤٨، ثم بدء الحرب الكورية في بداية الخمسينيات، تأثيره المهم في اتجاه سلطة الاحتلال، إلى مراجعة الأهداف النهائية لمشروع إعادة بناء الدولة اليابانية، وإعادة النظر في السياسات والأهداف الاقتصادية للمشروع، وبعض السياسات الداخلية الأخرى، حيث أصبح بناء يابان قوية اقتصادياً تعمل كحائط صد أمام المد الشيوعي في شرق وجنوب شرق آسيا هدفاً رئيساً. كذلك شهدت مرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية تطورات فكرية ونظرية مهمة، كان لها تأثيرها الإيجابي في جوهر سياسات إعادة بناء الدولة، تمثلت بنشر الديمقراطية كوسيلة لمنع الحروب.	(-) كان للنظام الأحادي القطبية/مرحلة ما بعد أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، تأثيره السلبي في مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان. فقد أدى الخطاب الأيديولوجي الديني لإدارة بوش الابن، ومحورية «سياسة الحرب على الإرهاب»، وربط مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان بتلك السياسة إلى مركزية الأهداف العسكرية والأمنية، ما أدى إلى الإضرار بعملية إعادة بناء الدولة، وإهمال الأبعاد السياسية والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، وعدم تكاملها مع الأبعاد العسكرية والأمنية.	(-) كما الحال في أفغانستان، فقد أدى الربط بين غزو العراق ومشروع إعادة بناء الدولة بالحرب على الإرهاب، إلى إضعاف جدوى المشروع وصدقيته. كما أن انفراد الولايات المتحدة وبريطانيا بالغزو من دون وجود غطاء قانوني دولي كافٍ، أدى إلى إحجام الكثير من الدول عن المشاركة في هذا المشروع. كما أدى هذا الربط إلى نشوء حالة من الاستقطاب الدولي حول مشروعية الغزو، ما أدى في النهاية إلى إحجام عدد كبير من الدول عن المشاركة في قوات الاحتلال أو تقديم الدعم الدولي اللازم.

يتبع

تابع

درجة التوافق الإقليمي حول مشروع إعادة بناء الدولة.	(+) جرى تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة في اليابان في ظل حالة من التوافق والدعم الإقليمي. تحقق هذا التوافق بسبب التكلفة البشرية والمادية والسياسية التي تكبدتها دول الجوار الإقليمي نتيجة السياسات التوسعية اليابانية خلال الفترة السابقة على الحرب العالمية الثانية. كذلك، فإن غياب التداخل العرقي بين اليابان ودول الجوار، إضافةً إلى غياب الحدود الجغرافية المباشرة، أدى إلى غياب التأثيرات الإقليمية المباشرة على مشروع إعادة بناء الدولة. أضف إلى ذلك، تحقق الأهداف الرئيسة لتلك الدول ـ نزع سلاح اليابان وفرض مبدأ السلمية ـ بوساطة سلطة الاحتلال، ما أدى إلى عدم نشوء حاجة حقيقية للتدخل.	(–) كان هناك توافق بين معظم دول الجوار الجغرافي والقوى الإقليمية على أهمية نجاح مشروع إعادة بناء الدولة في أفغانستان بعامةٍ، نظراً إلى العلاقة الإيجابية بين نجاح هذا المشروع والمصالح الوطنية لمعظم هذه الدول، لكن الصراعات القائمة بين عدد من هذه الدول، من ناحية، أو بينها وبين الولايات المتحدة، من ناحية أخرى، أدت إلى تحويل أفغانستان إلى ساحة للتنافس والصراع بين هذه القوى. فضلاً عن عدم قدرة الاحتلال على وضع استراتيجية واضحة تتفهم مصالح القوى الإقليمية، وتضمن إلحاق هذه القوى بمشروع إعادة بناء الدولة، ما أدى في النهاية إلى تحول البيئة الإقليمية إلى عامل سلبي في تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة.	(–) كان هناك توافق بين معظم دول الجوار الإقليمي حول بعض النقاط المهمة، مثل أهمية الحفاظ على العراق كدولة موحدة، وتجنب بديل انفصال الأكراد وتشكيلهم دولة مستقلة. لكن ظلت هناك مسألتان، الأولى هي الدور الإيراني القوي داخل العراق، والثانية هي رفض معظم دول المنطقة الوجود العسكري الأمريكي في العراق، والتخوف من الإقرار والتوسع في مبدأ تغيير أنظمة الحكم من خلال التدخل العسكري الخارجي، والتخوف من الصعود السياسي للشيعة، ومن وجود ديمقراطية حقيقية في العراق، يمكن أن تؤدي إلى انتقال العدوى الديمقراطية إلى باقي دول المنطقة.

يتضح من الإطار السابق أن حالة إعادة بناء الدولة في اليابان تحققت فيها جميع شروط نجاح إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، بينما افتقدت حالتا أفغانستان والعراق جميع هذه الشروط تقريباً، سواء المتعلقة بسياسات دول الاحتلال، أو البيئة المحلية، أو البيئة العالمية والإقليمية. وينقلنا هذا إلى توضيح الاستنتاجات الخاصة بمدى صحة فروض الدراسة.

ثانياً: مدى صحة فروض الرسالة

بالعودة إلى مجموعة الفروض التي طرحتها الدراسة في الفصل الأول، وفي حدود الحالات الثلاث السابقة لإعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، يمكن الانتهاء إلى النتائج التالية:

الفرضان الأول والثاني

«كلما كانت الهزيمة العسكرية للدولة المحتلة واضحة، أصبحت عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال أكثر سهولة وأقل تكلفة».

«كلما كان المجتمع المحتل أكثر قبولاً بالهزيمة، أصبحت عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال أكثر سهولة وأقل تكلفة».

يتبين من دراسة الحالات الثلاث صحة هذين الفرضين؛ فوضوح الهزيمة العسكرية لليابان في الحرب العالمية الثانية على يد الولايات المتحدة ودول الحلفاء، وقبول الحكومة اليابانية والشعب الياباني بهذه الهزيمة، والتسليم بمسؤولية المؤسسة العسكرية عن جر اليابان وتوريطها في هذه الحرب وما لحق بها من تدمير، أدى إلى قبول الحكومة اليابانية والمجتمع الياباني بالاحتلال، والقبول بأن الاحتلال يحمل معه مشروعاً محدداً لإعادة بناء الدولة اليابانية وفق أسس جديدة، تضمن عدم تورطها في الصراعات الخارجية. كما كان للاعتراف بهذه الهزيمة دوره المهم في غياب المقاومة الداخلية العنيفة لمشروع إعادة بناء الدولة. وعلى العكس، فرغم نجاح الحرب في أفغانستان والعراق في إزاحة الأنظمة السياسية القائمة، وقبول بعض القوى السياسية والاجتماعية بالاحتلال، لكن ظلت هناك قوى مهمة لم تقبل بفكرة الهزيمة وبمشروع الاحتلال، وهو ما تجسد في تحول هذه القوى إلى تنظيم وإدارة مقاومة عنيفة منظمة ضد قوات الاحتلال، وضد مشروع إعادة بناء الدولة والنظام الجديد.

الفرض الثالث

«كلما كانت دولة الاحتلال ذات نظام ديمقراطي، زاد حجم القيود المفروضة على عملية صنع القرار الخاص بمشروع إعادة بناء الدولة».

يتبين من دراسة الحالات الثلاث، صحة هذا الفرض. لكن تحول النظام الديمقراطي في دولة الاحتلال إلى عائق في تطبيق مشروع إعادة بناء الدولة يتوقف على مسار المشروع، وعلى

حجم التكلفة البشرية والمادية التي تتكبدها دولة الاحتلال، ومدة الاحتلال. فكلما زاد حجم هذه التكلفة، طالت مدة الاحتلال والوجود العسكري الخارجي، وتراجعت فرص نجاح المشروع، وتراجع مستوى تأييد الرأي العام الداخلي في دولة الاحتلال للتورط الخارجي في مشروع إعادة بناء الدولة، وتراجعت تالياً قدرة النخبة الحاكمة على الدفاع عن التزاماتها الاقتصادية، والعسكرية، والبشرية تجاه مشروع إعادة بناء الدولة. وهكذا، ففي حالة اليابان، غاب التأثير السلبي للنظام الديمقراطي داخل الولايات المتحدة، نتيجة المسار الإيجابي الذي اتخذه مشروع إعادة بناء الدولة، ونتيجة غياب التكلفة البشرية للاحتلال، بينما كان تأثيره السلبي في حالتي أفغانستان والعراق أكثر وضوحاً، بسبب المشكلات والتحديات التي واجهت هذين المشروعين، على نحو أدى إلى إضعاف قدرة النخب الحاكمة في دول الاحتلال على الدفاع عن التكاليف العسكرية والاقتصادية والبشرية لهذين المشروعين، ما أدى إلى اتخاذ قرارات بالانسحاب قبل اكتمال عملية إعادة بناء الدولة.

الفرض الرابع

«كلما زادت درجة التعددية (الدينية أو العرقية) داخل المجتمع المحتل، أصبحت عملية إعادة بناء الدولة أكثر تعقيداً».

يتبين من دراسة الحالات الثلاث صحة هذا الفرض. ويعتمد الأمر هنا على عدد من العوامل الوسيطة الأخرى، مثل مدى تجذر الهويات العرقية والدينية الفرعية في مواجهة الهوية الوطنية، ودرجة تطابق خطوط الانقسام الديني والعرقي والجهوي، وطبيعة العلاقات التاريخية بين المجموعات العرقية والدينية. فكلما تجذرت الهويات الفرعية في مواجهة الهوية الوطنية، وتطابقت خطوط الانقسام الديني والعرقي والجهوي، ومالت العلاقات التاريخية بين المجموعات العرقية والدينية إلى الطابع الصراعي: تعقدت قدرة الاحتلال على إنجاز عملية إعادة بناء الدولة، بسبب ما تفرضه تلك المعطيات من صعوبة بناء توافق بين المجموعات العرقية والدينية حول مشروع إعادة بناء الدولة، وعدم قدرة سلطات الاحتلال على الوقوف على مسافة واحدة من جميع المجموعات العرقية والدينية، وصعوبة الحفاظ على الطابع الوطني للمؤسسات الجديدة، وبخاصة المؤسسات الأمنية. وقد تتسع مسؤولية الاحتلال إلى أبعد من ذلك في حالة وجود علاقات صراعية بين المجموعات العرقية أو الدينية، أو وجود حروب أهلية، حيث تستلزم عملية إعادة بناء الدولة في هذه الحالات، وضع تسوية سياسية داخلية فاعلة ومستدامة، وتطبيق برامج لتعزيز الهوية الوطنية في مواجهة الهويات الفرعية، ما يجعل سياسات بناء الأمة ركيزة أساسية في عملية إعادة بناء الدولة.

وتقدم حالة اليابان نموذجاً مثالياً لغياب حالة التعددية العرقية والدينية، ما أدى إلى غياب الكثير من التحديات ذات الصلة. وعلى العكس، قدمت حالتا أفغانستان والعراق مثالين مهمين للدور

الذي يمكن أن تؤديه التعددية الدينية والعرقية في تعقيد عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. فقد أدت الخبرة الصراعية بين المجموعات العرقية الأساسية في أفغانستان، والانحياز المسبق لدولة الاحتلال لمجموعات عرقية معينة (تحالف الشمال)، وغياب تسوية سياسية تشمل المجموعات العرقية والدينية كافة، وعدم وقوف الاحتلال على مسافة واحدة من هذه المجموعات، أدى كل ذلك إلى ضعف الدولة والنظام الجديد. الأمر ذاته تقريباً في حالة العراق، فرغم غياب العلاقات التاريخية الصراعية بين المجموعات العرقية الثلاث الرئيسة: السنّة والشيعة والأكراد، إلا أن تجذر الهويات العرقية والدينية على حساب الهوية الوطنية، والانحياز المسبق للاحتلال إلى مجموعات معينة (الأكراد، وشيعة الخارج)، وتشجيع الاحتلال سياسات الطائفية أدى إلى تعقيد عملية إعادة بناء الدولة، وضعف النظام السياسي الجديد.

الفرض الخامس

«أن المجتمعات الإسلامية أقل استعداداً من المجتمعات الأخرى لقبول مشروعات إعادة بناء الدولة في ظل الاحتلال».

يتبين من دراسة الحالات الثلاث صحة هذا الفرض. فرغم التمايز الثقافي بين الدول الثلاث: اليابان، وأفغانستان، والعراق، من ناحية، ودولة الاحتلال الرئيس في الحالات الثلاث، وهي الولايات المتحدة، من ناحية أخرى، إلا أن خبرة الحالات الثلاث تشير إلى أن المجتمعات الإسلامية تحمل ثقافة أقل استعداداً من غيرها لقبول مشروعات إعادة بناء الدولة المفروضة من الخارج (الغرب). ويجد ذلك تفسيره في الخبرات السلبية بين العالم الإسلامي والغرب، سواء خلال مرحلة الاستعمار، أو مرحلة ما بعد الاستعمار، ما أدى إلى تحميل مشروعات إعادة بناء الدولة في العالم الإسلامي سلبيات هذه الخبرات، على نحو عمّق الشكوك حول النيات الحقيقية للحروب وعمليات تغيير وإعادة بناء الأنظمة بالقوة. كما يجد ذلك تفسيره أيضاً في طبيعة الثقافة الإسلامية ذاتها والتي تتضمن قيماً مهمة مثل «الجهاد» ضد الاحتلال والغزو الخارجي، باعتباره أحد أشكال الجهاد في سبيل الله، والذي لا يقل منزلة عن الجهاد للدفاع عن الدين.

الفرض السادس

«كلما كان لدى المجتمع المحتل خبرة سياسية ديمقراطية، أصبحت مهمة الاحتلال في إعادة بناء الدولة المحتلة أكثر سهولة».

يتبين من دراسة الحالات الثلاث صحة هذا الفرض. فقد كشفت حالتا أفغانستان والعراق عن أن الافتقاد إلى الخبرة السياسية والدستورية الديمقراطية تؤدي إلى تراجع فرص نجاح بناء نظام سياسي ديمقراطي في سياق عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. ويجد ذلك تفسيره في غياب الثقافة الديمقراطية، ووجود فجوة بين المؤسسات والهياكل الديمقراطية الجديدة والواقع الثقافي

والاجتماعي القائم، أو في استمرار المشكلات الهيكلية نفسها والتي تحول دون نجاح عملية بناء النظام الديمقراطي الجديد وقدرته على البقاء.

الفرض السابع

«إن نظام القطبية الثنائية أكثر ملاءمة لنجاح عمليات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال بالمقارنة بالنظام أحادي القطبية».

يتبين من دراسة الحالات الثلاث صحة هذا الفرض. فقد ساهم التحول إلى نظام القطبية الثنائية والحرب الباردة في بداية الخمسينيات من القرن العشرين، في إحداث تحول جوهري في موقع اليابان في سياق الحرب الباردة، ومراجعة الولايات المتحدة بعض سياساتها وأهدافها الاقتصادية والأمنية تجاه اليابان خلال تلك المرحلة، ما أدى في التحليل الأخير إلى إجراء بعض التعديلات على مشروع إعادة بناء الدولة اليابانية. وعلى العكس، فقد انعكست بيئة النظام الأحادي القطبية (مرحلة ما بعد أيلول/سبتمبر ٢٠٠١) على قدرة الاحتلال على تطبيق مشروعي إعادة بناء الدولة في أفغانستان والعراق بشكل سلبي، سواء في ما يتعلق بإضعاف درجة المشروعية التي تمتع بها المشروع (خصوصاً حالة العراق)، أو في ما يتعلق بتأثير السياسات الرئيسة لتلك المرحلة في أولويات إعادة بناء الدولة، وعلى رأسها «سياسة الحرب على الإرهاب». فقد أدى تصاعد الخطاب الأيديولوجي الديني لإدارة بوش الإبن التي دشنت للمشروعين الأفغاني والعراقي، وربط هذين المشروعين بسياسة الحرب على الإرهاب، إلى تراجع الأهمية النسبية للمكونات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعملية إعادة بناء الدولة، مقابل إعطاء الأولوية الأكبر للمكوّن العسكري والأمني ـ من دون أن يعني ذلك بالضرورة فاعليّة هذا المكون في عملية إعادة بناء الدولة ـ فضلاً عن عدم التكامل بين البعد العسكري ـ الأمني والأبعاد السياسية والاقتصادية والثقافية.

الفرض الثامن

«كلما زادت درجة التوافق الإقليمي حول مشروع إعادة بناء الدولة، زادت فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال».

يتبين من دراسة الحالات الثلاث عدم دقة هذا الفرض، وأنه في حاجة إلى إعادة صياغة. فلا شك في أن وجود توافق بين القوى الإقليمية حول مشروع إعادة بناء الدولة يمثل شرطاً ضرورياً لنجاح مشروع إعادة بناء الدولة، وشرطاً مهماً لتقليل التكلفة السياسية والأمنية والاقتصادية لتطبيق هذا المشروع. لكن خبرة حالات الدراسة الثلاث تشير إلى أن توافر هذا التوافق ليس شرطاً كافياً. فقد شهدت حالتا أفغانستان والعراق وجود توافق كبير بين دول الجوار والقوى الإقليمية حول أهمية نجاح مشروع إعادة بناء الدولة في الحالتين، ووجود مصالح ومكاسب إيجابية متوقعة لهذه الدول في حالة نجاح هذين المشروعين، لكن هذا التوافق لم يكن كافياً لتعاون القوى الإقليمية مع دولة الاحتلال. فرغم التوافق في المصالح، ظلت هناك خلافات بين القوى الإقليمية من ناحية، ودولة

الاحتلال من ناحية أخرى حول سياسات إعادة بناء الدولة وحول قضايا أخرى إقليمية، تتجاوز مشروع إعادة بناء الدولة (على مستوى العلاقات الثنائية بين القوى الإقليمية ودولة الاحتلال). أضف إلى ذلك، الخلافات الإقليمية البينية والتي كان لها انعكاساتها السلبية أيضاً على مواقف القوى الإقليمية من النظام الجديد. ومن ثم، فإن صياغة أدق لهذا الفرض يجب أن تميز بين وجود توافق إقليمي حول أهمية نجاح مشروع إعادة بناء الدولة، والتوافق حول السياسات الفعلية المطبقة من جانب الاحتلال بهدف إعادة بناء الدولة. فالحفاظ على حالة التوافق الإقليمي يقتضي أخذ صانع تلك السياسات لمصالح القوى الإقليمية في الاعتبار، وأن يتجنب الاحتلال السياسات التي من شأنها التأثير سلباً في التوازنات الداخلية (العرقية والدينية) داخل دول الجوار والدول الإقليمية. كما يجب على دولة الاحتلال أيضاً الربط بين علاقاتها الثنائية مع دول الجوار الإقليمي والقوى الإقليمية، ومواقف تلك الدول من مشروع إعادة بناء الدولة؛ فوجود قضايا خلاف بين دولة الاحتلال وهذه الدول لا يضمن دعمها سياسات إعادة بناء الدولة، حتى في حالة وجود توافق على أهمية نجاح هذه المشروع.

وتقدم حالة اليابان نموذجاً مثالياً لغياب التأثير السلبي للبيئة الإقليمية في مشروع إعادة بناء الدولة، ووجود مصلحة مشتركة للقوى الإقليمية في إنجاح إعادة بناء اليابان وفقاً للتصور الذي روَّجه الاحتلال، ما أدى إلى وجود حالة من التوافق بين الاحتلال ودول الجوار الإقليمي حول هذا المشروع. كذلك لم يرتبط المشروع بتداعيات إقليمية سلبية بالنسبة إلى دول الجوار الإقليمي نظراً إلى غياب التداخل العرقي. إضافةً إلى ذلك، فقد حدث توافق كبير بين القوى الإقليمية ودولة الاحتلال على سياسات إعادة بناء الدولة في اليابان، والكثير من أهداف دول الجوار الإقليمي قد تحققت من دون الحاجة إلى تدخل في عملية إعادة بناء الدولة أو التأثير فيها.

وعلى العكس، قدمت أفغانستان والعراق نموذجين مثاليين للتأثير السلبي للبيئة الإقليمية في مشروع إعادة بناء الدولة. فعلى الرغم من وجود توافق بين دول الجوار الإقليمي والاحتلال حول الكثير من القضايا، إلا أن إغفال الاحتلال العديد من المصالح الاستراتيجية المهمة لتلك الدول، أو إغفاله التداعيات السياسية المهمة لسياسات إعادة بناء الدولة على التوازنات السياسية الداخلية في هذه الدول، حال دون ضمان تعاون دول الجوار مع الاحتلال، بالقدر الذي يضمن إيجاد مناخ إقليمي مشجع لعملية إعادة بناء الدولة. كذلك، فإن وجود خلافات بين دولة الاحتلال (الولايات المتحدة) وبعض دول الجوار أدى إلى تحول الدولة المحتلة إلى ساحة لإدارة هذا الصراع، مثل الخلاف بين باكستان والولايات المتحدة بسبب الانحياز الأمريكي للهند كشريك استراتيجي، ووضع سقف للعلاقات الباكستانية ـ الأمريكية رغم الدعم السياسي واللوجيستي الذي قدمته للولايات المتحدة خلال مرحلة الحرب، ما أدى في النهاية إلى توظيف باكستان لأفغانستان كورقة وساحة لإدارة هذا الخلاف. وكذلك الخلاف بين الولايات المتحدة وإيران حول برنامجها النووي، والذي أدى هو الآخر إلى توظيف إيران للعراق كورقة وساحة لإدارة صراعها مع الولايات المتحدة.

ثالثاً: الخبرات العامة لسياسة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال

رغم الدروس المهمة التي ما تزال تقدمها الحالة اليابانية في مجال إعادة بناء الدولة في ظل الاحتلال، وهي دروس تبقى صالحة لسياسة إعادة بناء الدولة في ظل الاحتلال بعامّة، حتى مع اختلاف الشروط المحلية والإقليمية والدولية، إلا أن الحالتين الأفغانية والعراقية قدمتا فرصة لاختبار العديد من المتغيرات والظروف المختلفة التي تجري فيها عملية إعادة بناء الدولة، وبخاصة المتغيرات المحلية (الأبنية الثقافية المختلفة، التركيب الاجتماعي: العرقي والديني للمجتمع المحتل، ضعف/قوة مؤسسات الدولة، الخبرات السياسية والدستورية السابقة)، والمتغيرات الإقليمية (سيطرة ظاهرة الدولة الفاشلة/أو الهشة، والبيئة الإقليمية الصراعية مع دولة الاحتلال، والتداخل العرقي مع الدولة المحتلة... إلخ). بل إنهما قدمتا فرصة لاختبار المتغيرات ذات الصلة بدولة الاحتلال نفسها.

وعلى الرغم من التحديات التي واجهها مشروعا إعادة بناء الدولة في أفغانستان والعراق، إلا أنه يصعب القطع بأن خبرة هاتين الحالتين سوف تضعان نهاية لسياسة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال. لكن الخبرات الثلاث تطرح عدداً من الاستنتاجات المهمة حول مستقبل تلك الظاهرة، يمكن تخليصها في ما يلي:

١ ـ الاستنتاج المركزي الذي تؤكده دراسة الحالات الثلاث، أن عملية إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال هي «دالة في نمط تفاعل ثلاثة متغيرات رئيسة: سياسات الاحتلال، والبيئة المحلية داخل الدولة المحتلة ودولة الاحتلال، والبيئة العالمية والإقليمية السائدة». فمع أهمية الدور الذي تؤديه سياسات الاحتلال، بدءاً من مدى وجود تخطيط مسبق ووضع تصورات واضحة لمرحلة ما بعد الحرب ومرحلة الاحتلال، وطبيعة التحديات المتوقعة خلال مرحلة الاحتلال ومرحلة إعادة بناء الدولة، والعلاقة بين أهداف الاحتلال، بمعنى العلاقة بين هدف إعادة بناء الدولة وباقي الأهداف، ووجود ترتيب واضح لأولويات هذه الأهداف، ومدى وجود توافق داخلي حول مشروع إعادة بناء الدولة معبَّراً عنه بدعم الرأي العام والمؤسسة التشريعية لهذا المشروع وللتكلفة الاقتصادية والبشرية للوجود العسكري في الخارج، ومدى استناد الاحتلال إلى هزيمة واضحة للعدو (النظام القديم)، ومدى وجود خطاب واضح حول جدية الاحتلال في الانسحاب خلال فترة زمنية مقبولة، وإعادة السيادة إلى المجتمع المحتل في مدى زمني مقبول، ومدى اعتماد الاحتلال على قوات عسكرية تضمن توفير البيئة الأمنية المشجعة لتطبيق سياسات إعادة بناء الدولة، واستخدام مستوى من العنف المرشد. ويأتي قبل كل ذلك، وجود مشروع حقيقي لإعادة بناء الدولة، بمعنى وجود إرادة وسياسات محددة لدى دولة/دول الاحتلال، إلا أن كل هذه الشروط لا تؤتي تأثيراتها الإيجابية إلا في ظل بيئة داخلية مواتية. فبافتراض توافر الشروط الخاصة بمتغير سياسات الاحتلال بشكلها المثالي الذي يخدم عملية إعادة بناء الدولة، فإن غياب الشروط الداخلية لنجاح عملية إعادة بناء الدولة يفرغ هذه السياسات من مضمونها؛ فعدم اعتراف المجتمع المحتل بالهزيمة، وعدم وجود عملية سياسية

حقيقية تستوعب مختلف النخب والقوى السياسية، وافتقاد المجتمع المحتل إلى الثقافة السياسية الديمقراطية، وضعف الخبرة السياسية والدستورية الداعمة بناء نظام ديمقراطي، وسيطرة التعددية العرقية والطائفية مع وجود خبرة صراعية بين القوى الاجتماعية... إلخ. كل ذلك يخلق أعباء إضافية على سلطات الاحتلال لبناء نظام سياسي ديمقراطي فاعل وقابل للبقاء، كما يخلق أعباء إضافية في ما يتعلق بضرورة تضمين مشروع إعادة بناء الدولة برامج محددة للتغيير والإصلاح الثقافي. كذلك فإنه كلما تراجع مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية، تراجعت فرص نجاح مشروع إعادة بناء الدولة، أو على الأقل فرض ذلك أعباء مالية واقتصادية إضافية على دولة الاحتلال، ومن ثم زيادة التكلفة الاقتصادية للمشروع، على نحو قد يؤدي إلى فرض تحديات جديدة على المستوى الداخلي، وتعقدت قدرة النخبة الحاكمة في دولة/دول الاحتلال على الدفاع عن هذا المشروع أمام الرأي العام الداخلي.

٢ ـ يصدق الأمر ذاته على الشروط الخاصة بالبيئة الإقليمية للدولة المحتلة. إذ تشير خبرات حالات الدراسة الثلاث أيضاً إلى أهمية الدور الذي تؤديه البيئة الإقليمية في نجاح/فشل الاحتلال في إعادة بناء الدولة المحتلة. وتشير هذه الخبرات إلى أن نجاح الاحتلال في إعادة بناء الدولة يعتمد على درجة التوافق الإقليمي، ليس فقط حول مشروعية مشروع إعادة بناء الدولة، ولكن حول السياسات والنواتج النهائية لذلك المشروع، بدءاً من طبيعة النظام السياسي، وطبيعة النخبة الحاكمة، وطبيعة الدولة الجديدة، وتوجهاتها وارتباطاتها الخارجية... إلخ. فقد يكون هناك توافق إقليمي حول أهمية إزاحة النظام القديم، ولكن هذا التوافق قد لا يمتد بالضرورة إلى سياسات الاحتلال، أو طبيعة النخبة الحاكمة، أو طبيعة التوازنات السياسية الداخلية الجديدة، أو شكل الدولة. وبمعنى آخر، فإنه كلما استند مشروع إعادة بناء الدولة إلى توافق واضح بين دولة الاحتلال والقوى الإقليمية حول السياسات والنواتج النهائية لعملية إعادة بناء الدولة، واستند هذا المشروع إلى تفهم دولة الاحتلال لمصالح القوى الإقليمية وتوازناتها الداخلية، زادت فرصة نجاح واستدامة الدولة الجديدة.

٣ ـ أن الاحتلال قد ينجح في تغيير النظام السلطوي القائم (Regime Change)، أو حتى بناء الهياكل والمؤسسات السياسية الديمقراطية، لكنه قد لا ينجح بالضرورة في بناء نظام ديمقراطي مستدام. فعملية تغيير النظام لا تمثل سوى خطوة أو شرط من شروط بناء نظام ديمقراطي مستدام، ولكنها تظل شرطاً غير كافٍ؛ فالأخيرة أكثر تعقيداً من عملية تغيير النظام السلطوي، وتعتمد على مدى توافر عدد من الشروط والمتغيرات ذات الصلة بالبيئة الداخلية للنظام الجديد، تشمل ـ على سبيل المثال ـ الواقع الاقتصادي والاجتماعي، والبنية الثقافية، والخبرة السياسية والدستورية، ودرجة التعددية العرقية والدينية، وخبرة العلاقات الصراعية الداخلية... إلخ. فإذا تصورنا أن عملية الانتقال من نظام سياسي سلطوي إلى آخر ديمقراطي مستدام، تتم عبر ثلاث مراحل، تبدأ بتغيير النظام، ثم بناء المؤسسات السياسية الديمقراطية، ثم عمل هذه المؤسسات بفاعليّة وفقاً للقواعد والتقاليد

الديمقراطية، فإن نجاح الاحتلال في بناء نظام ديمقراطي مستدام، يعتمد على درجة نجاحه في توفير هذه الشروط الثلاثة، وهو ما يفسر تفاوت مستوى نجاح الاحتلال من حالة إلى أخرى. ويرجع ذلك إلى ارتباط الشرط الثالث بمتغيرات تخرج عن الاحتلال، وترتبط بالأساس بالبيئة الداخلية للنظام الجديد، وتتواضع فيها قدرة سلطات الاحتلال على التغيير؛ فكلما توافرت الشروط الداخلية المواتية لبناء نظام سياسي ديمقراطي، سواء بشكل طبيعي، أو عبر تدخل الاحتلال لتوفير هذه الشروط، زادت فرص بناء نظام ديمقراطي مستدام. وهذا ما يفسر تفاوت درجة نجاح الاحتلال في حالات الدراسة الثلاث. فقد نجح الاحتلال في حالة اليابان في إزاحة النظام العسكري، وتأسيس الأبنية المؤسسية الديمقراطية وإرساء مبادئ الديمقراطية، كما توافرت الشروط الداخلية لنجاح هذا النظام، حيث أدى الاحتلال دوراً مهماً في تعظيمها. وبينما نجح الاحتلال في إزاحة النظام السلطوي في حالتي أفغانستان والعراق، إلا أنه نجح بشكل محدود في تأسيس الأبنية المؤسسية الديمقراطية الجديدة، كما لم تتوافر الشروط الداخلية اللازمة لنجاح هذا النظام في الحالتين، ولم يؤدِ الاحتلال الدور اللازم في توفير هذه الشروط.

٤ ـ كذلك، فإن الانتقال من النظام التسلطي إلى النظام الديمقراطي بوساطة الاحتلال يؤثر في فرص استدامة النظام الديمقراطي الجديد من خلال الدور الذي يؤديه الاحتلال في بناء قواعد اللعبة الديمقراطية، وقدرته على إقناع/إجبار الفاعلين الرئيسيين على قبول قواعد النظام الديمقراطي. وتزداد أهمية هذا الدور في حالة المجتمعات التي يختل فيها التوازن بين الدولة والمجتمع، أو بين النظام السياسي القائم والمعارضة. ففي هذه الحالة، قد لا تستطيع أي من النخب أو الجماعات السياسية فرض نفسها كقوة حكم أو كنظام بديل، ووجود درجة من الندية السياسية، ما قد يؤدي إلى وقوع حرب أهلية. في هذه الحالة، وكما سبق تناوله، فإن نمط إدارة الاحتلال علاقاته مع هذه النخب والجماعات السياسية يكون له تأثيره في طبيعة النظام السياسي الجديد ونمط العلاقة بين النخب والجماعات السياسية. وفي هذا الإطار، يمكن الحديث أيضاً عن إمكان نجاح الاحتلال في إزاحة النظام السلطوي القائم، لكنه قد يفشل في بناء نظام ديمقراطي مستدام بسبب نمط علاقاته مع النخب والجماعات السياسية (العرقية، أو الدينية) بعد سقوط النظام. ويفسر ذلك فشل الاحتلال في بناء نظام ديمقراطي مستدام في كل من أفغانستان والعراق، بسبب نمط العلاقات التي اتبعها الاحتلال مع المجموعات العرقية والدينية في الحالتين.

٥ ـ كان لبيئة أيلول/سبتمبر ٢٠٠١ تأثيرها السلبي الواضح في سياسة إعادة بناء الدولة، سواء في ما يتعلق بمضمون تلك السياسة أو في ما يتعلق بفرص نجاحها. فقد كان لتلك البيئة انعكاسها الواضح على مضمون تلك السياسة وأبعادها من حيث الربط الذي تم بين مشروعات إعادة بناء الدولة والحرب على الإرهاب. ورغم أن هذا الربط قد بدا منطقياً من حيث ارتباط الدولة الفاشلة والهشة بالإرهاب، ما جعل سياسة التدخل الخارجي لإعادة بناء هذه الدول إحدى الأدوات المهمة لمواجهة الإرهاب. لكن الحصيلة النهائية للتجربتين الأفغانية والعراقية تشير إلى أن الطريقة التي

تم بها الربط بين مشروعات إعادة بناء الدولة وسياسة الحرب على الإرهاب، والسياسات التي اتُّبعت لتطبيق هذين المشروعين، لم تؤدِ إلى نتيجة ملموسة سواء في ما يتعلق بهدف إخراج هاتين الدولتين من فئة الدول الفاشلة أو الهشة، أو في ما يتعلق بالقضاء على ارتباطهما بالتنظيمات الإرهابية. واللافت للنظر هنا، أن الادعاءات الأمريكية حول وجود علاقة بين نظام صدام حسين والتنظيمات الإرهابية، بما في ذلك تنظيم القاعدة، انتهت إلى تحول العراق خلال فترة الاحتلال إلى مركز إقليمي مهم لعمل تنظيم القاعدة.

٦ ـ الاستنتاج العملي المهم أيضاً الذي تقدمه حالتا أفغانستان والعراق، أن سياسة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال لا تضمن بالضرورة القضاء على ظاهرة الدولة الفاشلة، أو القضاء على ظاهرة الإرهاب، وهما المبرران الأساسيان اللذان قدمتهما إدارة بوش لسياسة إعادة بناء هذه الدول من خلال الاحتلال العسكري، بل وتحولها عن موقفها الأساسي من هذه السياسة التي كانت قد توسعت فيها إدارة كلينتون السابقة عليها خلال مرحلة التسعينيات. فلم تؤدِّ سياسات إعادة بناء الدولة ـ كما طبقتها إدارة بوش ثم إدارة أوباما ـ في هاتين الحالتين ـ أفغانستان أو العراق ـ إلى خروج أي منهما من فئة الدول الفاشلة. كما لم تقضِ هذه السياسة تماماً على ظاهرة التنظيمات المصنفة كتنظيمات «إرهابية»؛ فما تزال حركة طالبان أفغانستان قائمة وقوية، وما يزال تنظيم القاعدة قائماً في أفغانستان وفي العراق. كما لم تضمن هذه السياسة انتشار الديمقراطيات في المحيط الإقليمي لهاتين الدولتين، أو حول العراق بالأساس، كما كان متصوراً أو مطروحاً. ويعيدنا هذا إلى الفرضيات التي طرحت في الفصل الأول حول العلاقة بين التدخل الخارجي وظاهرة الدولة الفاشلة أو إعادة بناء الدولة كآلية لمحاربة الإرهاب، أو كآلية لنشر الديمقراطية، بل على العكس فقد أدت سياسات الاحتلال في إعادة بناء الدولة في العراق إلى نشر الطائفية في المنطقة. وتقوي هذه الاستنتاجات، موقف الاتجاه الذي يرى في التدخل الخارجي أحد أسباب الدولة الفاشلة، وأحد أسباب انتشار الإرهاب، وأن هاتين الظاهرتين تحكمهما عوامل عديدة أخرى.

٧ ـ ويمكن الإشارة إلى استنتاج مهم آخر، في ضوء حالات الدراسة الثلاث، يتعلق بالافتراضات الأساسية التي قامت عليها سياسة ومشروعات إعادة بناء الدولة بواسطة الاحتلال العسكري، وهي: أ ـ أن الديمقراطية يمكن نقلها من مجتمع إلى آخر. ب ـ وأنه يمكن تشجيع المجتمعات تحت ظروف معينة على التحول في اتجاه سياسي واقتصادي محدد. ج ـ وأنه يمكن تحمل تكلفة هذه التحولات، سواء بالنسبة لدولة الاحتلال أو الدولة المحتلة. فبينما يمكن قبول هذه الافتراضات في ضوء حالة اليابان، إلا أن حالتي أفغانستان والعراق تثبتان بوضوح عدم دقة هذه الافتراضات.

٨ ـ إضافةً إلى الاستنتاج العام السابق، فإن حالتي أفغانستان والعراق تشيران إلى استنتاج آخر أكثر خصوصية يتعلق بقابلية المجتمعات الإسلامية لسياسة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، أو قابليتها لفكرة فرض الديمقراطية بوساطة قوى خارجية بعامَّة أو تحت الاحتلال بخاصّةٍ، وهو ما يفسر أولوية المحددات ذات الصلة بالبيئة الداخلية بالمقارنة بباقي المحددات. فقد أثبتت تجربتا

أفغانستان والعراق، أن المجتمعات والثقافة الإسلامية أقل قابلية لهذه الأفكار. ثم جاءت موجة الربيع العربي لتؤكد مرة أخرى أن التحول نحو الديمقراطية في المجتمعات الإسلامية هي مسألة تحكمها الشروط الداخلية في المقام الأول.

٩ ـ وأخيراً، إذا جاز تحديد محدد واحد من بين قائمة المحددات المستقلة السابقة التي ناقشها الكتاب، فإنه يمكن القول إن خبرة الحالات الثلاث تشير إلى أن المحددات ذات الصلة بالبيئة المحلية للدولة المحتلة هي الأهم من بين تلك المحددات. ويأتي داخل تلك المحددات المحدد الخاص بدرجة التشابه القومي. إذ يمكن القول إن حالة التعددية العرقية والدينية في أفغانستان والعراق كانت السبب الرئيس وراء فشل مشروع إعادة بناء الدولة. ويرجع ذلك إلى أن حالة التعددية كانت سبباً رئيساً لظهور الطائفية السياسية، وغياب التوافق الداخلي حول مشروع إعادة بناء الدولة، وتطور إدراكات متباينة ومتصارعة حول مكاسب المجموعات العرقية والدينية من مشروع إعادة بناء الدولة. كما أدت إلى تعقيد سياسات الاحتلال، وعدم قدرته على الحفاظ على مسافة واحدة من هذه المجموعات. كما انعكست هذه التعددية على الأبنية الدستورية والسياسية التي تم تأسيسها.

رابعاً: تحقيق التراكم العلمي في مجال إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال

سبق القول في الفصل الأول من هذا الكتاب، إنَّه لا توجد أطر نظرية متكاملة ومستقرة تشرح لنا طريقة عمل مشروعات إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، يمكن الاستناد إليها لتطوير فروض محددة لفهم التجارب التاريخية والتطبيقية الراهنة في إطار مقارن، وذلك لأسباب عديدة تم تناولها في الفصل ذاته. وقد مثلت هذه الدراسة محاولة وضع إطار عام يمكن الاستناد إليه في فهم أسباب نجاح/فشل الاحتلال في إعادة بناء الدولة. وبالنظر إلى موقع هذه الدراسة من الأدبيات النظرية المتاحة حتى الآن، في هذا المجال، وباعتبارها محاولة أولية، فقد عمدت إلى إدخال عدد كبير نسبياً من المتغيرات، بهدف تقديم فهم أساسي لهذه الظاهرة وطريقة تفاعل المحددات المختلفة على نطاق واسع نسبياً، وذلك على أمل أن تشكل جزءاً من البحوث الأساسية في هذا المجال.

كما يجدر التأكيد هنا، أن نتائج هذه الدراسة تظل مقبولة في ظل حالات الدراسة الثلاث التي تم تناولها. ولذلك، فإن ظهور حالات احتلال جديدة بهدف إعادة بناء الدولة قد يُفسح المجال أمام إعادة اختبار صحة هذه الفروض، للتأكد من مدى عموميتها أو مدى انطباقها على نطاق أوسع من الحالات.

كذلك، فإن تحقيق التراكم العلمي، وفهماً أدق لظاهرة إعادة بناء الدولة تحت الاحتلال، يتطلبان الانتقال إلى مناقشة قضايا أكثر تحديداً، وتطوير فروض أكثر تفصيلاً بين المتغير التابع والمتغيرات المستقلة. وعلى سبيل المثال، يقترح الباحث هنا التركيز مستقبلاً على طرح فروض تتعلق بالعلاقة بين البنية الثقافية والاجتماعية من ناحية، وقدرة الاحتلال على إعادة بناء الدولة من ناحية أخرى، أو تأثير نمط العلاقة بين الاحتلال والنخب المحلية من ناحية في قدرة الاحتلال على إعادة بناء

الدولة، أو العلاقة بين طبيعة النظام الديمقراطي في دولة الاحتلال، وقدرة الاحتلال على تطوير سياسات فاعلة لإعادة بناء الدولة. كذلك، فإن تحقيق التراكم العلمي المطلوب يتطلب التوسع في حالات المقارنة، إلى جانب تطوير الفروض الأكثر تفصيلاً، ويقترح في هذا الإطار إجراء المزيد من المقارنات بين تجارب إعادة بناء الدولة التي جرت خلال التسعينيات من القرن العشرين وتجارب ما بعد أيلول/سبتمبر ٢٠٠١.

المراجع

١ ـ العربية

كتب

بدران، ودودة (محرّر). تصميم البحوث في العلوم الاجتماعية. القاهرة: مركز البحوث والدراسات السياسية ـ جامعة القاهرة، ١٩٩٢.

التقرير الاستراتيجي العربي، ٢٠٠٢ ـ ٢٠٠٣. القاهرة: مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٣.

ضاهر، مسعود. النهضة العربية والنهضة اليابانية: تشابه المقدمات واختلاف النتائج. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٩٩. (عالم المعرفة؛ ٢٥٢)

كون، توماس. بنية الثورات العلمية. ترجمة شوقي جلال. الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، ١٩٩٢. (عالم المعرفة؛ ١٦٨)

دوريات

«٣٣ من العلماء وقادة الحركات الإسلامية يحذرون من ضرب أفغانستان.» الحياة: ٢٠٠١/٩/٢١.

أبو طالب، حسن. «تنظيم القاعدة وغزوتي نيويورك وواشنطن... هل فعلها حقاً؟.» الأهرام: ٢٠٠٤/١١/١٥.

إدريس، محمد السعيد. «إيران والخليج واحتمالات العدوان الأمريكي على العراق.» السياسة الدولية: العدد ١٥٠، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢.

«أربعة من قادة طالبان نقلهم الناتو جواً لمحادثات مع قرضاي.» الشرق الأوسط: ٢٠١٠/١٠/٢١.

«أفغان وأمريكيون أجروا محادثات سرّيّة مع الرجل الثاني في طالبان وقائد بالحركة يؤكد أن التمويل يأتي من بريطانيا.» القدس: ٢٢/١٠/٢٠١٠.

«أولى محادثات سلام تمهيدية مباشرة بين واشنطن وطالبان.» الشرق الأوسط: ٢٨/٥/٢٠١١.

«إيران استضافت سرّا وفداً لطالبان.» الشرق الأوسط: ١/١٠/٢٠١١.

بسيوني، شريف. «الحرب الأمريكية في العراق: مشروعية استخدام القوة.» السياسة الدولية: العدد ١٥١، كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢.

«بعد فتوى الإسلاميين ضّد التحالف عسكرياً مع واشنطن تعبئة سياسية في الأردن لاحتواء تداعيات الرد الأمريكي.» الحياة: ٢٢/٩/٢٠٠١.

«البنتاغون يعترف: جنود حاولوا حرق ٥٠٠ مصحف.» الشرق الأوسط: ٢٩/٨/٢٠١٢.

«تقارير: واشنطن توافق على منح طالبان مقراً سياسياً بقطر.» الشرق الأوسط: ١٣/٩/٢٠١١.

الجصاني، عبد الواحد. «تعسا لديمقراطية أنجبتك: ملاحظات على مذكرات بوش.» وجهات نظر: ١٩ أيار/مايو ٢٠١٣.

«جندي أمريكي يرتكب مجزرة بحق ١٦ أفغانياً بينهم أطفال.» الشرق الأوسط: ١٢/٣/٢٠١٢.

«الجيش الأفغاني: طالبان تستخدم نظاماً متطوراً لاختراق قواتنا.» الشرق الأوسط: ٤/٣/٢٠١٢.

«الحلف الأطلسي يراقب عن كثب دعم إيران ولو المحدود لطالبان.» الشرق الأوسط: ١/٣/٢٠١١.

«دعوة أمريكية لاستقلال بلوشستان تزيد من تأزم التوتر مع إسلام آباد.» الشرق الأوسط: ٢٣/٢/٢٠١٢.

«الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠.» الوقائع العراقية: العدد ١٩٠٠، ١٧ تموز/يوليو ١٩٧٠.

رشوان، ضياء. «عامان بعد ١١ سبتمبر: إعادة بناء ما حدث.» الأهرام: ٢٦/٩/٢٠٠٣.

السيد سليم، محمد. «أنشطة المبشرين الكوريين في العالم الإسلامي... المسكوت عنه.» النهار: ٢٥/١٠/٢٠١٠.

الشرق الأوسط: ١٥/٥/٢٠٠٩.

«صوت الملا عمر: السعودية جمعت بين طالبان ومسئولين أفغان.» الشرق الأوسط: ٨/١٠/٢٠٠٨.

«طالبان تتبنى تفجير كابل الانتحاري وقرضاي يعرض لقاء الملا عمر وحكمتيار.» الشرق الأوسط: ٣٠/٩/٢٠٠٧.

«طالبان ترفض عرض قرضاي للسلام وتعتبره مجرد كلام فارغ من أي مضمون.» الشرق الأوسط: ٤/١١/٢٠٠٩.

«طالبان تعلق محادثاتها مع الأمريكيين بسبب موقفهم المتقلب.» الشرق الأوسط: ١٦/٣/٢٠١٢.

عبد الجواد، جمال. «السياسة الأمريكية تجاه العراق: تشدد يميني وهوس أمني.» السياسة الدولية: العدد ١٥٠، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢.

عبد السلام، محمد. «تعقيدات الهجوم العسكري المحتمل ضد العراق.» السياسة الدولية: العدد ١٥٠، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٢.

عبيد، هناء. «جديد العلاقات الأمريكية الصينية في ظل إدارة بوش.» **ملف الأهرام الاستراتيجي** (مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية ـ القاهرة): العدد ٧٧، أيار/مايو ٢٠٠١.

«علماء الأزهر يحذرون من مخططات لضرب القوى الوطنية والإسلامية.» **الحياة:** ٢٠٠١/١٢/٢٢.

«فتوى في الخرطوم ضدّ التحالف مع أمريكا.» **الحياة:** ٢٠٠١/٩/٢٣.

فيسار، رايدر. «العرقية، الفيدرالية، وفكرة المواطنة الطائفية في العراق: تحليل نقدي.» **المجلة الدولية للصليب الأحمر:** العدد ٨٦٨، ٣١ كانون الأول/ديسمبر.

«قادة حركات إسلامية وعلماء يرفضون العقاب العشوائي.» **الحياة:** ٢٠٠١/٩/٢٣.

«قرضاي يدعو طالبان مجدداً للحوار على الرغم من رفض الملا عمر.» **الشرق الأوسط:** ٢٠١٠/١١/١٧.

«قرضاي يراجع استراتيجيته التفاوضية مع طالبان.» **الشرق الأوسط:** ٢٠١١/١٠/٣.

«مصدر أفغاني: المتحدث باسم الملا عمر شارك في مكة... وحديث حول ابتعاد طالبان عن القاعدة.» **الشرق الأوسط:** ٢٠٠٨/١٠/٧.

«مصدر أفغاني: الملا برادار كان من مؤيدي المصالحة.. وخديعة باكستانية أدت إلى اعتقاله.» **الشرق الأوسط:** ٢٠١٠/٢/١٩.

«الملا عمر يرفض عرض قرضاي إجراء مفاوضات.» **الشرق الأوسط:** ٢٠٠٩/١١/٢٦.

نصراوي، صلاح. «العراق في الاستراتيجية الأمريكية... أي مشروع للدولة الجديدة.» **السياسة الدولية:** العدد ١٦٢، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.

هامدار، جاويد وكيفن سيف. «جنود من الخلية النائمة في قوات الأمن الأفغانية يقتلون زملاءهم في العمل.» **الشرق الأوسط:** ٢٠١٢/٤/٣.

«هل تشهد المرحلة المقبلة صياغة جديدة للتحالفات الدولية؟.» **الحياة:** ٢٠٠٢/١/٣.

«واشنطن تؤكد رسمياً تفاوضها مع طالبان لكنها تستبعد أي اتفاق قبل الشتاء.» **الشرق الأوسط:** ٢٠١١/٦/٢٠.

«وزير الإعلام الأفغاني السابق: وجوه طالبان المعتدلة حلقة رئيسية في مبادرة إنهاء العنف.» **الشرق الأوسط:** ٢٠٠٨/١٠/٥.

مواقع إلكترونية، وتقارير

«اعتقال اثنين آخرين من كبار قادة طالبان إضافة إلى الملا برادر.» **بي بي سي عربي:** ١٨ شباط/فبراير ٢٠١٠، <http://www.bbc.co.uk/arabic/worldnews/2010/02/100218_am_taleban_pakistan_arrests_tc2.shtml>.

بهادر، الملا إحسان. «حرب استجداء المفاوضات.» **شبكة أنا المسلم للحوار الإسلامي:** ١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٠، <http://www.save.muslim.net/vb4110/archive/index.php/t-385756.html>.

«التحديات الدستورية في العراق.» تقرير الشرق الأوسط (مجموعة الأزمات الدولية ـ بغداد/بروكسيل): العدد ١٩، ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣.

«تفكيك العراق: عملية دستورية تتعثر.» المجموعة الدولية للأزمات: إيجاز حول الشرق الأوسط، رقم ١٩، ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥.

«الحرب العراقية المقبلة؟ الطائفية والنزاع الأهلي.» المجموعة الدولية للأزمات: تقرير الشرق الأوسط، رقم ٥٢، ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٦، <http://www.crisisgroup.org/ar/regions%20countries/middle%20east%20-%20north%20africa/iraq%20iran%20and%20the%20gulf/iraq/052-the-next-iraqi-war-sectarianism-and-civil-conflict.aspx>.

«رباني يعتبر اتفاق بون خدعة.» الجزيرة نت: ٢/٢/٢٠٠٢، <http://www.aljazeera.net/news/asia/2002/2/2-9-14.htm>.

«زرداري: باكستان لن تساعد الولايات المتحدة في حال شنّت هجوماً على إيران.» موقع روسيا اليوم الإخباري: ٢٠١٢/٢/١٧، <http://arabic.rt.com/news_all_news/news/578779/>.

«سياسات الشيعة في العراق: دور المجلس الأعلى.» تقرير الشرق الأوسط (مجموعة الأزمات الدولية): العدد ٧٠، ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

عبد الله، عصام. «فصل من كتاب كولن باول: خطاب سيء السمعة.. عمره عشر سنوات.» شبكة الجنوب الحر الإخبارية: ٢٠ آذار/مارس ٢٠١٣، <http://www.algnoubal-hur.com/news.php?action=show&id=4843>.

عبد السلام، محمد. «قوات عربية ـ إسلامية إلى العراق؟.» سويس إنفو: ٢٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٦، <http://www.swissinfo.ch/ara/detail/content.html?view=print&cid=4964494>.

«لقاء أفغاني إيراني باكستاني لمكافحة الإرهاب.» شبكة سكاي نيوز الإخبارية: ٢٠١٢/٢/١٧، <http://www.skynewsarabia.com>.

«من هو أحمد الجلبي؟.» بي بي سي عربي: ٧ نيسان/أبريل ٢٠٠٣، <http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/news/newsid_2926000/2926969.stm>.

مورو، جوناثان. «العملية الدستورية العراقية (٢).» معهد السلام الأمريكي: تقرير خاص رقم ١٥٥، تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥.

ميثاق الأمم المتحدة، <http://www.un.org/ar/documents/charter/index.shtml>.

«نص البيان الختامي للقمة العربية في شرم الشيخ: بيان صادر عن نتائج أعمال مجلس جامعة الدول العربية على مستوى القمة في دورته العادية الخامسة عشر، شرم الشيخ ـ جمهورية مصر العربية ذو الحجة ٢٨ ١٤٢٣ هـ الموافق ١ مارس/آذار ٢٠٠٣.» الجزيرة نت: ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩، <http://www.aljazeera.net/coverage/pages/9d126cd8-fb02-4f8b-a4b8-351d40ed6b25>.

٢ ـ الأجنبية

Books

Browder, Dewey A. *Stability Operations and State-Building: Continuation and Contingencies*. edited by Greg Kaufman. New York: [n. pb.], 2008.

Chandler, David. *Empire in Denial: The Politics of State-Building*. London: Pluto Press, 2006.

Chesterman, Simon. *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*. New York: Oxford University Press, 2004.

_______ [et al.] (eds.). *Making States Work: State Failure and the Crisis of Governance*. New York: United Nations University Press, 2005.

Dobbins, James and Seth G. Jones. *Europe's Role in Nation-Building: From the Balkans to the Congo*. Santa Monica: RAND Corporation, 2008.

Dobbins, James, Ian O. Lesser and Peter Chalk. *America's Role in Nation Building: from Germany to Iraq*. Santa Monica: RAND Corporation, 2003.

Dobbins, James [et. al.]. *After the War: Nation-Building from FRD to George W. Bush*. Santa Monica: RAND Corporation, 2008.

_______ [et. al.]. *America's Role in Nation Building from Germany to Iraq*. Santa Monica: RAND Publication, 2003.

_______ [et. al.]. *The Beginner's Guide to Nation-Building*. Santa Monica: RAND Corporation, 2007.

_______ [et. al.]. *Occupying Iraq: A History of the Provisional Authority*. New York: Rand Publication, 2009.

Dower, John W. *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II*. New York: W. W. Norton, 1999.

Eiji, Takemae. *Inside GHQ: the Allied Occupation of Japan and its Legacy*. New York: Continuum, 2002.

Eisenberg, Carolyn. *Drawing the Line: The American Decision to Divide Germany, 1944-1949*. New York: Cambridge University Press, 1996.

Fukuyama, Francis (ed.). *Nation-Building: Beyond Afghanistan and Iraq*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press, 2006.

_______. *State-Building: Governance and World Order in the 21st Century*. New York: Cornell University Press, 2004.

Gruhl, Werner. *Imperial Japan's World War Two, 1931-1945*. New Jersey: Transaction Publisher, 2007, <http://www.japanww2.com/publisher.htm>.

Jackson, Robert H. *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, and the Third World*. Cambridge; London; New York: Cambridge University Press: 1990.

Koh, B. C. *Japan's Administrative Elite*. Oxford: University of California, Press, 1991.

Lijphart, Arend. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.

MacArthur, Doglas. *Reminiscences*. New York: McGraw-Hill, 1964.

Marwat, Fazal-ur-Rahmin. *From Muhajir to Mujahid: Politics of War Through Aid.* Peshawar: Pakistan Study Center, Peshawar University, 2004.

Moore, Ray A. and Donald L. Robinson. *Partners for Democracy: Crafting the New Japanese State under MacArthur.* New York: Oxford University Press, 2004.

Paris, Roland and Timothy D. Sisk (eds.). *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations.* London and New York: Routledge, 2009.

Rear, Michael C. (ed.). *Intervention, Ethnic Conflict and State-Building in Iraq: A Paradigm for the Post-Colonial State.* New York: Routledge, 2008. (Studies in International Relations)

Rotberg, Robert I. (ed.). *When States Fail: Causes and Consequences.* London: Princeton University Press, 2004.

Shoichi, Koseki. *The Birth of Japan's Postwar Constitution.* Clorado: Westview Press, 1997.

Tellis, Ashley J. *Reconciling with the Taliban?: Towards an Alternative Grand Strategy in Afghanistan.* Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2009.

_______ and Aroop Mukharji (ed.). *Is A Regional Strategy Viable in Afghanistan?.* Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2010.

Ward, Robert E. and Sakamoto Yoshikazu (eds.). *Democratizing Japan: The Allied Occupation.* Hawaii: University of Hawaii Press, 1987.

Periodicals

Adeney, Katharine. «Constitutional Design and the Political Salience of Community Identity in Afghanistan: Prospects for the Emergence of Ethnic Conflicts in the Post-Taliban Era.» *Asian Survey*: vol. 4, no. 4, July-August 2008.

Ahmadi, Hamid. «The Greater Middle East Initiative: Internal Contradictions and External Problems.» *Discourse*: vol. 7, no. 4, Spring 2006, and vol. 8, no. 1, Summer 2006.

Allen, Daniel. «New Directions in the Study of Nation-Building: Views Through the Lens of Path Dependence.» *International Studies Review*: no. 12, 2010.

«Article 50.» *The Constitution of Afghanistan*: January 2004.

Bedsole, Chaplain Timothy K. «Religion: The Missing Dimension in Mission Planning.» *Special Warfare*: vol. 19, no. 6, November - December 2006.

Bellin, Eva. «Doubts about Democracy?.» *Harvard Magazine*: vol. 105, no. 6, 2003.

Bendana, Alejandro. «From Peacebuilding to Statebuilding: One Step Forward and Two Step Back?.» *Development Journal*: vol. 48, September 2005.

Buchholz, Banjamin. «Thoughts on Afghanistan's Loya Jitga: A Myth.» *ASIEN*: no. 104, July 2007.

Caplan, Richard. «From Collapsing States to Neo-trusteeship: The Limits of Solving the Problem of Precarious Statehood in the 21st Century.» *Third World Quarterly*: vol. 28, no. 2, 2007.

Cederman, Lars-Erik and Kristian Skrede Gleditsch. «Conquest and Regime Change: An Evolutionary Model of the Spread of Democracy and Peace.» *International Studies Quarterly*: vol. 48, no. 3, September 2004.

Crouch, Colin and Henry Farrell. «Breaking the Path of Institutional Development?: Alternatives to the New Determinism.» *Rationality and Security*: vol. 16, no. 1, 2004.

Daniels, Gordon. «Nationalist China in the Allied Council: Policies Towards Japan, 1946-1952.» *Hokkaido Law Review*: vol. 27, no. 2, November 1976, <http://eprints.lib.hokudai.ac.jp/dspace/bitstream/2115/16208/1/27(2)_p188-165.pdf>.

De Mesquita, Bruce Bueno and George W. Downs. «Intervention and Democracy.» *International Organization*: no. 60, Summer 2006.

Divid, Paul A. «Path Dependence: A Foundational Concept for Historical Social Science.» *The Journal of Historical Economics and Econometric History*: vol. 1, no. 2, Summer 2007.

Dobbins, James. «Iraq: Winning the Unwinnble War.» *Foreign Affairs*: vol. 84, no. 1, January-February 2005.

_______. «Preparing for Nation-building.» *Survival*: vol. 48, no. 3, 2006.

Dodge, Toby. «Iraqi Transition: From Regime Change to State Collapse.» *Third World Quarterly*: vol. 26, nos. 4-5, 2005.

Dower, John. «A Warning from the History.» *Boston Review*: February - March 2003, <http://www.bostonreview.net/BR28.1/dower.html>.

Edelstein, David M. «Occupational Hazards: Why Military Occupations Succeed or Fail.» *International Security*: vol. 29, no. 1, Summer 2004.

Edstrom, Bert. «The Internationalization of the Cold War in Japan.» *The Copenhagen Journal of Asian Studies*: vol. 9, 1994.

Elkins, Zachary, Tom Ginsburg and James Melton. «Baghdad, Tokyo, Kabul... Constitution Making in Occupied States.» *William and Mary Law Review*: vol. 4, no. 49, 2008.

Enterline, Andrew J. and J. Michael Greig. «Beacons of Hope?: The Impact of Imposed Democracy on Regional Peace, Democracy, and Prosperity.» *The Journal of Politics*: vol. 67, no. 4, November 2005.

_______ and _______. «Perfect Storms?: Political Instability in Imposed Polities and the Future of Iraq and Afghanistan.» *Journal of Conflict Resolution*: vol. 52, no. 6, December 2008.

Etzioni, Amitai. «A Self-Restrained Approach to Nation-Building by Foreign Powers.» *International Affairs*: vol. 80, no. 1, January 2004.

Fearon, James D. and David D. Laitin. «Ethnicity, Insurgency, and Civil War.» *American Political Science Review*: vol. 97, no. 1, February 2003.

_______ and _______. «Neotrusteeship and the Problem of Weak States.» *International Security*: vol. 28, no. 4, Spring 2004.

Igarashi, Takeshi. «MacArthur's Proposal for an Early Peace with Japan and the Policy toward Japan.» *The Japanese Journal of American Studies*: vol. 10, 1981.

Jentleson, Bruce. «The Pretty Prudent Public: Post-Vietnam American Opinion on the Use of Force.» *International Studies Quarterly*: vol. 36, no. 1, March 1992.

Johnson, Thomas H. «Afghanistan's post-Taliban Transition: The State of State-Building after War.» *Central Asian Survey*: vol. 25, nos. 1-2, March-June 2006.

_______. «The Loya Jirga: Ethnic Rivalries and Future Afghan Stability.» *Strategic Insight* (Center for Contemporary Conflict): 6 August 2002.

Krasner, Stephen D. «Sharing Sovereignty: New Institutions for Collapsing and Failing States.» *International Security*: vol. 29, no. 2, Autumn 2004.

Lijphart, Arend. «Constitutional Design for Divided Societies.» *Journal of Democracy*: vol. 15, no. 2, April 2004.

_______. «Negotiations Democracy Versus Consensus Democracy: Parallel Conclusions and Recommendations.» *European Journal of Political Research*: no. 41, 2002.

_______. «The Structure of the Theoretical Revolution in International Relations.» *International Studies Quarterly*: vol. 18, no. 1, March 1974.

McChrystal, Stanley. «Commander's Initial Assessment.» *Washington Post*: 30/8/2009.

Mallaby, Sebastian. «The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire.» *Foreign Affairs*: vol. 81, no. 2, March-April 2002.

Meernik, James. «United States Military Intervention and the Promotion of Democracy.» *Journal of Peace Research*: vol. 33, no. 4, 1996.

Milani, Mohsen M. «Iran's Policy Towards Afghanistan.» *Middle East Journal*: vol. 60, no. 2, Spring 2006.

Mito, Takamichi. «Japan's Constitutional Revision Debate under Prime Minister Abe Shinzo and the Implications for Japan's Foreign Relations.» *Japanese Studies*: vol. 1, no. 28, 2008.

Mousseau, Michael and Yuhang Shi. «A Test for Reverse Causality in the Democratic Peace Relationship.» *Journal of Peace Research*: vol. 36, no. 6, 1999.

New York Times: 27/9/2001.

Owen, John M. «The Foreign Imposition of Domestic Institutions.» *International Organization*: vol. 56, no. 2, 2002.

Paris, Roland. «International Peacebuilding and the Mission Civilisatrice.» *Review of International Studies*: vol. 28, no. 4, October 2002.

Rathmell, Andrew. «Planning Post-conflict Reconstruction in Iraq: What Can We Learn?.» *International Affairs*: vol. 81, no. 5, 2005.

Riphenburg, Carol J. «Ethnicity and Civil Society in Contemporary Afghanistan.» *Middle East Journal*: vol. 59, no. 1, Winter 2005.

Roberts, Adam. «What is a Military Occupation?.» *British Year Book of International Law*: vol. 55, no. 1, 1984.

Schetter, Conrad, Rainer Glassner and Masood Karokhail. «Beyond Warlordism: The Local Secuity Architecture in Afghanistan.» *International Politics and Society*: no. 2, 2007.

Shahrani, Nazif M. «War, Factionalism, and the State in Afghanistan.» *American Anthropologist*: vol. 104, no. 3, 2002.

Stewart, Dona J. «The Greater Middle East and Reform in the Administration's Ideological Imagination.» *Geographical Review*: vol. 95, no. 3, July 2005.

Stradiotto, Gary A. «Democratizing Iraq: Regime Transition and Economic Development in Comparative Perspective.» *International Journal on World Peace*: vol. 21, no. 2, June 2004.

Tsuchiya, Yuka. «Democratizing the Japanese Family: The Role of the Civil Information and Education Section in the Allied Occupation 1945-1952.» *The Japanese Journal of American Studies*: no. 5, 1993-1994.

Veale, Jennifer. «Korean Missionaries Under Fire.» *Time*: 27/7/2007.

Visser, Reidar. «The Territorial Aspect of Sectarianism in Iraq.» *International Journal of Contemporary Iraqi Studies*: vol. 4, no. 3, 2010.

Von Bogdandy, Armin [et al.]. «State- Building, Nation-Building, and Constitutional Politics in Post-Conflict Situations: Conceptual Clarifications and an Appraisal of Different Approaches.» *Max Planck Yearbook of Nations Law*: vol. 9, 2005.

The Washington Post: 8/12/2004.

«We Won't Deny our Consciences.» *The Guardian*: 14/6/2002.

Werner, Suzanne. «The Precarious Nature of Peace: Resolving the Issues, Enforcing Settlement, and Renegotiating the Terms.» *American Journal of Political Science*: vol. 43, no. 3, 1999.

Willard-Foster, Melissa. «Planning the Peace and Enforcing the Surrender, an Explanation of the Role of Deterrence in the Allied Occupations of Germany and Japan.» *Journal of Interdisciplinary History*: vol. 4, no. 1, Summer 2009.

Wray, Harry. «Education Policy Formation for the Allied Occupation of Japan.» *Nanzan Review of American Studies*: vol. 18, 1996.

Yaphe, Judith S. «War and Occupation in Iraq: What Went Right? What Could Go Wrong.» *Middle East Journal*: vol. 57, no. 3, Summer 2003.

Theses

Christensen, Major R. Bryan. «The Weight of Culture in Nation Building.» (Thesis Presented to the Faculty of the U.S. Army, Command and General Staff College in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Military art and Science, Fort Leavenworth, Kansas, 2007).

Monten, Jonathan. «Strategies of Democracy Promotion in U.S. Foreign Policy.» (PhD Dissertation, Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Philosophy in Government, Washington DC, 25 September 2006).

Rear, Michael C. «Between Empire and State-building: Ethnic Conflict, U.N. Intervention, and The Post-conflict State after the Cold War.» (Phd Dissertation Submitted to the Graduate Faculty in Political Science in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Doctor of Philosophy, The City University of New York, 2005).

Rhinefield, Jeffrey. «Implications of Societal Fragmentation for State Formation: Can Democracy Succeed in Afghanistan?.» (PhD Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in National Security Affairs, Naval Postgraduate School, Washington DC, March 2006).

Sherman, Zoe Bernadette. «Afghanistan's Constitutions: A comparative Study and Their Implications for Afghan Democratic Development.» (A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in National Security Affairs, from the Naval Postgraduate School, Washington D.C., March 2006), <http://www.nps.edu/programs/ccs/Docs/Scherman_thesis.pdf>.

Tindall, Anthony Daniel. «U.S. Nation-State Building Operations in Afghanistan: A Case Study.» (PhD Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Public Administration, School of Public Service, College of Liberal Arts and Sciences, DePaul University, Chicago, June 2010).

Conferences

The 2004 Annual Meeting of the American Political Science Association (APSA), 2-5 September 2004.

«A Force in Fragments: Reconstituting the Afghan National Army.» International Crisis Group (ICG): Asia Report; no. 190, 12 May 2010.

The Allied Social Science Associations (ASSA) Meetings, Boston, January 2006.

The First Annual Graduate Student Conference for International Relations, The University of Maryland, College Park, 14 May 2008, <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/irconf/papers/mathewson.pdf>.

Fundación CIDOB for a Conference «From the Washington Consensus Towards a New Global Governance,» Barcelona, 24-25 September 2004, <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>.

Reports and Websites

«1923 Afghanistan Constitution.» Afghanistan Online Website, <http://www.afghan-web.com/history/const/const1923.html>.

«1964 Afghanistan Constitution.» Afghanistan Online Website, <http://www.afghan-web.com/history/const/const1964.html>.

«The Afghanistan Compact.» The London Conference on Afghanistan (London): 31 January- 1 February 2006.

«Afghan Officials Meet Mulla Bradar in Pakistan.» ARY News: 12 August 2012, <http://www.arynews.tv/english/newsdetail.asp?nid=62808>.

«Afghanistan: The London Conference Communiqué: Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership.» Foreign and Commonwealth Office (London): 28 January 2010, <http://centralcontent.fco.gov.uk/central-content/afghanistan-hmg/resources/pdf/conference/Communique-final>.

«Afghanistan: The Problem of Pashtun Alienation.» ICG Asia Report: no. 62, August 2003.

«Afghanistan Five Years Later: The Return of the Taliban.» International Council on Security and Development (London): Spring-Summer 2006, <http://www.icosgroup.net/static/reports/afghanistan_5_years_later.pdf>.

«Afghanistan Statistics Yearbook, 2010-2011.» Central Statistics Organization, <http://cso.gov.af/en/page/4725>.

«Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-establishment of Permanent Government Institutions.» United Nation, <http://www.un.org/news/dh/latest/afghan/afghan-agree.htm>.

Ali, M. Amir. «Lifting the Iraq Embargo after Almost 2 Million Deaths.. What Have We Learned From the Embargo's Lessons?.» 28 May 2003, <http://www.ilaam.net/War/IraqEmbargo.html>.

«An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-Keeping.» Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Secretary Council on 31 January 1992, AL47L277-S/24111: 17 June 1992, <http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf>.

«Basic Directive for Post-Surrender Military Government in Japan Proper.» Joint Chiefs of Staff: JCS 1380/15, 3 November 1945, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/036/036/036tx.html>.

Belasco, Amy. «The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11.» Congressional Research Service: CRS Report for Congress, RL 33110, 29 March 2011.

Bhattacharjee, Meghana. «The American Administration of Japan Post-World War II: What was the Level of Success of the American Occupation in Japan?.» 13 February 2005.

Brownlee, Jason. «Imperial Designs, Empirical dilemmas: Why Foreign-Led State Building Fails?.» Center on Democracy, Development, and the Rule of Law, CDDRL: Working Papers; no. 40, 16 June 2005.

Burkman, Thomas W. (ed.). «The Occupation of Japan: The International Context.» The Proceedings of the Fifth Symposium Sponsored by The MacArthur Memorial Old Dominion University, The MacArthur Memorial Foundation, Norfolk (U.S.A), 21-22 October 1982.

Bush, George W. «Address to the United Nations General Assembly.» United Nations Headquarters (New York): 12 September 2002, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/selected_speeches_george_w_bush.pdf>.

Chesser, Susan G. «Afghanistan Casualties: Military Forces and Civilians.» CRS Report for Congress: Congressional Research Services, 10 May 2012, <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R41084.pdf>.

Chesterman, Simon, Michael Ignatieff and Ramesh Thakur. «Making States Work: From State Failure to State-Building.» International Peace Academy and United Nations University: July 2004, <http://www.ipacademy.org/media/pdf/publications/making_states_work.pdf>.

«CIA World Factbook: Afghanistan.» CIA, <http://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/goes/af.html>.

«Communiqué of Afghanistan: The London Conference... Afghan Leadership, Regional Cooperation, International Partnership.» NATO, <http://www.isaf.nato.int/images/stories/file/factsheets/documents_communique%20of%20london%20conference%20on%20afghanistan.pdf>.

«The Constitution of Japan (articles nos. 92-95).» The National Diet Library Website, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c01.html>.

Cordesman, Anthony H. and Sean T. Mann. «Afghaistan: The Failing Economics of Transition.» Center for Strategic and International Studies (Washington DC): Fourth Working Draft, 20 July 2012.

Dobibins, James [et.al.]. «Europe's Role in Nation-Building from the Balkans to the Congo.» Rand Corporation (Santa Monica): 2008, <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2008/rand_mg722.pdf>.

Enterline, Andrew J. and J. Michael Greig. «Against All Odds?: The History of Imposed Democracy and the Future of Iraq and Afghanistan.» University of North Texas System, Department of Political Science, <http://www.psci.unt.edu/enterline/against-all-odds-v5.pdf>.

«The Failed States Index.» The Fund for Peace: Different Years, <http://www.fundforpeace.org>.

«Final Report on The Transition to Democracy in Iraq.» Final Version of the Working Document of the Conference of the Iraqi Opposition as Amended by the Members of the Democratic Principles Workshop: November 2002, <http://www.wadinet.de/news/dokus/transition_to_democracy.pdf>.

«Freedom in the World 2013.» Freedom House, <http://www.freedomhouse.org/report-types/freedom-world>.

Gallup News Service, <http://www.gallup.com/file/poll/147002/Afghanistan_110408.pdf>.

«GDP growth (annual %).» The World Bank Website, <http://data.worldbank.org/indicator/ny.gdp.mktp.kd.zg?page=1>.

«GDP - Real Growth Rate (%).» Index Mundi, <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=iz&v=66>.

Ghani, Ashraf, Clare Lockhart and Michael Carnahan. «Closing the Sovereignty Gap: An Approach to State-Building.» Overseas Development Institute (London): Working Paper, no. 253, September 2005, <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2482.pdf>.

Iqbal, Humera. «Pak-Afghan ties in the Light of Pal-US Strategic Dialogue.» Institute of Regional Studies (Pakistan): November 2010, <http://www.irs.org.pk/afghanistan/spn10.pdf>.

«Instrument of Surrender.» The National Diet Library Website, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c05.html>.

«Iraq.» Gallup, <http://www.gallup.com/poll/1633/Iraq.aspx?version=print>.

«Iraq Index Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq.» Brookings Institute: 30 January 2006, <http://www.brookings.edu/fp/saban/iraq/index20060130.pdf>.

«Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq.» Brookings Institute: 29 January 2007, <http://www.brookings.edu/fp/saban/iraq/index20070129.pdf>.

«Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq.» Brookings Institute: 28 January 2008, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20080131.pdf>.

«Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq.» Brookings Institute: 30 January 2009, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20090131.pdf>.

«Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq.» Brookings Institutuion: 26 January 2010, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20100126.pdf>.

«Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq.» Brookings Institutuion: 31 January 2012, <http://www.brookings.edu/~/media/centers/saban/iraq%20index/index20120131.pdf>.

«Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Iraq.» Brookings Institution: July 2012, <http://www.brookings.edu/iraqindex>.

«Iraq, its Neighbors, and the Obama Administration: Syrian and Saudi Perspectives.» U.S. Institute of Peace and the Stimson Center: Working Paper (Washington), 9 February 2009.

«Iraqi Governing Council Members.» BBC News: 14 July 2003, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/3062897.stm>.

«Islamic Republic of Afghanistan: Interim Poverty Reduction Strategy Paper.» International Monetary Fund (Washington): IMF Country Report, no. 06/194, May 2006.

Jabar, Faleh A. «The Constitution of Iraq: Religious and Ethnic Relations.» Minority Rights and Conflict Prevention, <http://www.minorityrights.org/download.php?id=97>.

«Japan: The Post- War Objectivs of the United States in Regard to Japan.» Inter-divisional Area Committee on the Far East (Washington): 4 May 1944, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/img_r/005-001r.jpg>.

Jennings, Ray Salvatore. «The Road Ahead: Lessons in Nation Building from Japan, Germany, and Afghanistan for Postwar Iraq.» United States Institute of Peace (Peaceworks): no. 49, April 2003.

«Jirgas History.» Traditional Loya Jirga Website, <http://jirga.gov.af/en/page/2721>.

Katzman, Kenneth. «Afghanistan: Post-Taliban Governance, Security, and U.S. Policy.» CRS Report for Congress: Congressional Research Service (U.S.A), 20 April 2010, <http://fpc.state.gov/documents/organization/142711.pdf>.

Kaufmann, Daniel, Aart Kraay and Massimo Mastruzzi. «The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues.» The World Bank Development Research Group, Macroeconomics and Growth Team: Policy Research Working Paper, no. 5430, September 2010, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm>.

Keynes, Lord. «Japanese Real GDP Growth, 1925-2011.» Social Democracy for the 21st Century: A Post Keynesian Perspective: 22 January 2013, <http://socialdemocracy21stcentury.blogspot.com/2013/01/japanese-real-gdb-growth-19252001.html>.

Kitaoka, Shin'ichi. «Japan's Dysfunctional Democracy.» Woodrow Wilson International Center for Scholars: Asia Program Special Report; no. 117, January 2004.

Kurdistan Regional Government, <http://www.krg.org/a/d.aspx?l=12&r=107&a=7015&s=030000>.

«Letter from George Atcheson, Jr. to the President dated November 5, 1945.» National Diet Library, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/037/037tx.html>.

«Letter from George Atcheson, Jr. to Dean Acheson, Under Secretary of State dated November 7, 1945.» National Diet Library, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/038/038_001r.html>.

Livingston, Ian S. and Michael O'Hanlon. «Afghanistan Index.» Brookings Institute: 23 February 2005.

________ and _______. «Afghanistan Index.» Brookings Institute: 16 December 2008.

________ and _______. «Afghanistan Index.» Brookings Institute: 22 December 2009.

________ and _______. «Afghanistan Index.» Brookings Institute: 31 December 2010.

________ and _______. «Afghanistan Index.» Brookings Institute: 31 December 2011.

________ and _______. «Afghanistan Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-9/11 Afghanistan.» U.S.A, Brookings: 30 January 2012, <http://www.brookings.edu/afghanistanindex>.

_______ and _______. «Afghanistan Index.» U.S.A. Brookings: 16 May 2012, <http://www.brookings.edu/afghanistanindex>.

_______ and _______. «Afghanistan Index.» Brookings Institution (Washington, DC): 22 August 2012.

_______ and _______. «Afghanistan Index.» Brookings Institute: 13 December 2012.

Marshall, Monty G. and Benjamin R. Cole. «Global Report 2011, Conflict, Governance, and State Fragility.» Center for Systemic Peace: 2011, <http://www.systemicpeace.org/GlobalReport2011.pdf>.

Marshall, Monty G., Keith Jaggers and Ted Robert Gurr. «Polity IV Project: Dataset Users' Manual.» Center for Systemic Peace: November 2012, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

«The Methodology Behind the Index.» The Fund for Peace, the Failed Stated Inde, <http://ffp.statesindex.org/methodology>.

Miller, Charles A. «Endgame for the Western in Afghanistan?: Explaining the Decline in Support for the War in Afghanistan in the United States, Great Britain, Canada, Australian France and Germany.» The Letort Paper, The Strategic Studies Institute (U.S. Army War College): June 2010, <http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pubs/download.cfm?q=994>.

Minkov, Anton. «Counterinsurgency and Ethnic/Sectarian Rivalry in Comparative Perspective: Soviet Afghanistan and Contemporary Iraq.» Small Wars Journal, <http://smallwarsjournal.com/documents/aminkov.pdf>.

Morelli, Vincent and Paul Belkin. «NATO in Afghanistan: A Test of the Transatlantic Alliance.» CRS Report for Congress: Congressional Research Service (Washington, DC), 3 December 2009, <http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL33627.pdf>.

Nader, Alireza and Joya Laha. «Iran's Balancing Act in Afghanistan.» Rand National Defense Research Institue (Santa Monica): Occasional Paper, 2011, <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/occasional_papers/2011/RAND_OP322.pdf>.

Noetzel, Timo and Sibylle Scheipers. «Coalition Warfare in Afghanistan: Burden-sharing or Disunity?.» Chatham House: Briefing, BASP/ISP BP 07/01, October 2007, <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Security/bp1007afghanistan.pdf>.

O'Hanlon, Michael E. and Ian Livingston. «Afghanistan Index.» Brooking Institution (Washington, DC): 18 September 2012.

_______. «Iraq Index: Tracking Variables of Reconstruction and Security in Post-Saddam Iraq.» Brooking Institution (Washington, DC): July 2012.

Paris, Roland and Timothy D. Sisk. «Managing Contradictions: The Inherent Dilemmas of Postwar Statebuilding.» Research Partnership on Postwar Statebuilding, International Peace Academy: November 2007, <http://aix1.uottawa.ca/~rparis/IPA.pdf>.

Patel, Seema and Steven Ross. «Breaking Point-Measuring Progress in Afghanistan: A Report of the Post-Conflict Reconstruction Project.» Center for Strategic and International Studies (Washington): March 2007.

«Pentagon Hands Down Punishment over Burning Korans, Urinating on Corpses.» Fox News: 27 August 2012, <http://www.foxnews.com/politics/2012/08/27/pentagon-hands-down-punishment-over-burning-korans-urinating-on-corpses/?test=latestnews#ixzz24m1icttk>.

Perry-Castañeda Library Map Collection, <http://www.lib.utexas.edu/maps/middle_east_and_asia/iraq_ethnic_1978.jpg>.

Pew Research Center Website, <http://www.pewresearch.org>.

«Political Statement of the Iraqi Opposition Conference.» Kurdistan Regional Government: 14-17 December 2002, <http://www.krg.org>.

«Polity IV: Regime Authority Characteristics and Transitions Datasets: Polity IV Annual Time-Series, 1800-2011.» The Center for Systemic Peace (CSP), <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>.

«Potsdam Declaration.» Birth of the Constitution of Japan, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c06.html>.

«Potsdam Declaration.» Joint Chiefs of Staff: 26 July 1945, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/etc/c06.html>.

«Quarterly Report to the United States Congress.» Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR): 30 April 2013, <http://www.sigar.mil/pdf/quarterlyreports/2013-04-30qr.pdf>.

«Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan.» The White House, Eisenhower Hall Theatre, United States Military Academy at West Point, West Point (New York): 1 Decmber 2009, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>.

«Reports of General Macarthur: The Campaigns of MacArthur in the Pacific.» General Staff of GHQ: vol. I, <http://www.history.army.mil/books/wwii/macarthur%20reports/macarthur%20v1/index.htm#contents>.

Rozsa, Erzsebet N. «The War in Iraq and the Broader Middle East.» Hungarian Institute of International Affairs: Foreign Policy Papers, 2007.

Safi, Mariam. «The Taliban: Reconciliable or Irreconciliable?.» Center for Conflict and Peace Studies (Afghanistan): 15 March 2010, <http://www.caps.af/doc/the%20taliban-%20reconcilable%20or%20irreconcil.pdf>.

«The Second Gore-Bush Presidential Debate.» Commission on Presidential Debates: 11 October 2000, <http://www.debates.org/index.php?page=october-11-2000-debate-tanscript>.

Serafino, Nina, Curt Tarnoff and Dick K. Nanto. «U.S. Occupation Assistance: Iraq, Germany and japan Compared.» CRS Report for Congress (Congressional Research Service): 23 March 2006.

«Shigeru Yoshida.» World War II Database Website, <http://ww2db.com/person_bio.php?person_id=271>.

«The State Fragility Index and Matrix.» Center for Systemic Peace, <http://www.systemicpeace.org/inscr/SFIv2011a.xls>.

«Statistical Handbook of Japan 2012.» Ministry of Internal Affairs and Communications, Statistics Bureau, <http://www.stat.go.jp/english/data/handbook/index.htm>.

«Talking about Talks: Towards A Political Settlement in Afghanistan.» International Crisis Group (Brussels): Asia Report, no. 221, 26 March 2012.

Telhami, Shibley. «Arab Public Opinion on the United States and Iraq: Postwar Prospects for Changing Prewar Views.» The Brookings Institution: Summer 2003, <http://www.brook.edu/press/review/summer2003/telhami.htm>.

«Transcript of President Karazai's Statement at Bonn Conference.» The Website of the International Security Asisatance Force (ISAF): 5 December 2011, <http://www.isaf.nato.int/article/bonn-conference/transcript-of-president-karzais-statement-at-the-bonn-conference.html>.

«United States Initial Post Defeat Policy Relating to Japan.» SWNCC: no. 150, 11 June 1945, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/img_1/009-0011.jpg>.

«United States Initial Post Defeat Policy Relating to Japan.» The State War Navy Coordinating Committee (SWNCC): SWNCC 150, SWNCC 150-1, SWNCC 150-2, SWNCC 150-2A, SWNCC 150-3, SWNCC 150-4, SWNCC 150-4A, <http://www.ndl.go.jp/constitution/shiryo/01/img_1/009-0011.jpg>.

«U.S. Initial Post-Surrender Policy for Japan-(SWNCC150/4/A).» National Diet Library Home Page, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/022_2/022_2tx.html>, or: <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/022_2/022_2_001r.html>.

US Secretary of State's Address to the United Nations Security Council: 5 February 2003, <http://www.guardian.co.uk/world/2003/feb/05/iraq.usa>.

«Various Proposals of Constitutional Revisions by Political Parties.» The National Diet Library Website, <http://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/02/040shoshi.html>.

Weinstein, Geremy. «Autonomous Recovery and International Intervention in Comparative Perspective.» Center for Global Development (Washington, DC): Working Paper; no. 57, 2004.

«White Paper of the Interagency Policy Group's Report on U.S. Policy Toward Afghanistan and Pakistan.» White House, <http://www.whitehouse.gov/assets/documents/afghanistan-pakistan_white_paper.pdf>.

«The World Factbook.» Central Intelligence Agency (CIA), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/iz.html>.

«Worldwide Governance Indicators.» The World Bank Institute, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#>.

<http://www.youtube.com/watch?v=dE0RekqTL1Q>.

<http://www.youtube.com/watch?v=lwiZsnsrKMY>.

«Yoshida Shigeru: Prime Minister of Japan.» Encyclopedia Britannica Website, <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/653861/Yoshida-Shigeru>.

Yusuf, Moeed, Huma Yusuf and Salman Zaidi. «Pakistan, The United States and the End Game in Afghanistan: Perceptions of Pakistan's Foreign Policy Elite.» A Jinnah Institute Research Report (Jinnah Institute - Pakistan): 2011.

فهرس

- ب -

- ت -

- ث -

- ج -

- ح -

ـ ط ـ

ـ ظ ـ

ـ ع ـ

ـ غ ـ

ـ ف ـ

- ن -

- هـ -